

UNIVERSITÉ DE PARIS — FACULTÉ DE DROIT

L'ANNEXION
DE LA
Bosnie et de l'Herzégovine
EN 1908

ÉTUDE DE DROIT INTERNATIONAL ET D'HISTOIRE DIPLOMATIQUE

La Question d'Orient, même dans sa phase actuelle, ne relève pas uniquement de la guerre et de la diplomatie, mais relève aussi pour une part, sinon principalement, du droit.

ROLIN-JACQUEMYS.

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le Mardi 28 mai 1912, à 3 heures

PAR

BERNARD KRUNSKY

Président : M. RENAULT, professeur

Suffragants : { MM. LESEUR, professeur
POLITIS, agrégé.



PARIS

LIBRAIRIE NOUVELLE DE DROIT ET DE JURISPRUDENCE

ARTHUR ROUSSEAU

ÉDITEUR

14, RUE SOUFFLOT ET RUE TOULLIER, 13

—
1912

A MES CHERS PARENTS

B. K.

**La Faculté n'entend donner aucune approbation ni
improbation aux opinions émises dans les thèses :
ces opinions doivent être considérées comme propres
à leurs auteurs.**

L'ANNEXION
DE LA
Bosnie et de l'Herzégovine
EN 1908

ÉTUDE DE DROIT INTERNATIONAL ET D'HISTOIRE DIPLOMATIQUE

La Question d'Orient, même dans sa phase actuelle, ne relève pas uniquement de la guerre et de la diplomatie, mais relève aussi pour une part, sinon principalement, du droit.

ROLIN-JACQUEMYS.

THÈSE POUR LE DOCTORAT

L'ACTE PUBLIC SUR LES MATIÈRES CI-APRÈS
sera soutenu le Mardi 28 Mai 1912, à 3 heures

PAR

BERNARD KRUNSKY

Président : M. RENAULT, professeur

Suffragants : { MM. LESEUR, professeur
POLITIS, agrégé.



PARIS

LIBRAIRIE NOUVELLE DE DROIT ET DE JURISPRUDENCE

ARTHUR ROUSSEAU

ÉDITEUR

14, RUE SOUFFLOT ET RUE TOULLIER, 13

—
1912

INTRODUCTION

L'annexion de la Bosnie et de l'Herzégovine, survenue brusquement au commencement de l'automne de l'année 1908, marque une étape nouvelle dans l'évolution de la question d'Orient.

Depuis la grande charte, qu'était le traité de Berlin du 13 juillet 1878, pour les affaires balkaniques, le *statu quo* avait été maintenu, grâce aux efforts déployés par les cabinets européens, à peu de chose près dans son intégrité. Et cependant les combinaisons politiques auxquelles la diplomatie européenne s'était arrêtée à Berlin en 1878, n'étaient pas de celles que l'on pouvait qualifier de définitives. Le jour devait fatalement arriver où l'édifice si péniblement construit sous l'égide du chancelier de fer s'écroulerait entièrement, en entraînant dans sa chute la perte d'une partie du territoire et des droits vitaux de l'Empire ottoman.

Si la proclamation de l'indépendance bulgare n'a

suscité en Europe qu'un faible mécontentement, c'est que cette petite puissance, à peine âgée de trente ans, n'avait pas siégé au Congrès. Son action était libre et il lui était loisible d'agir d'après ses intérêts, quitte à requérir par la suite l'approbation de la Turquie et des autres puissances. Il en est tout autrement de l'annexion de la Bosnie-Herzégovine par l'Autriche-Hongrie. En sa qualité de puissance signataire du traité de Berlin, la grande monarchie dualiste était tenue au respect des engagements qu'elle y avait solennellement pris.

Chargée par l'article XXV du traité de Berlin d'occuper et d'administrer la Bosnie et l'Herzégovine, elle n'avait aucune qualité et aucun droit pour s'approprier les territoires confiés à sa garde.

Au point de vue du droit des gens l'incorporation de la Bosnie-Herzégovine dans la monarchie austro-hongroise constitue la résiliation d'une convention internationale, œuvre de plusieurs Etats, par la volonté d'un seul d'entre eux et à ce titre mérite d'attirer toute notre attention. Au même point de vue, elle soulève des questions d'interprétation de textes et notamment en ce qui concerne l'article XXV du traité de Berlin et la convention austro-turque du 21 avril 1879, qui furent en quelque sorte les titres de propriété et de gestion des deux provinces.

Ces textes autorisaient-ils une annexion, ou, comme l'ont prétendu les Autrichiens, en renfermaient-ils tout au moins les germes ?

Enfin, quelles sont au point de vue juridique les conséquences de cette annexion, notamment en ce qui concerne la délicate question de la nationalité ?

Sur le terrain du droit constitutionnel, en présence de cet agrandissement de la monarchie, à quelle solution s'est arrêté le gouvernement austro-hongrois, étant donné surtout les revendications contradictoires des divers peuples relevant de sa couronne ?

Telles sont les questions principales que soulève l'annexion de la Bosnie et de l'Herzégovine.

Suivant qu'on se place au point de vue autrichien, serbe ou ture, on voit les événements sous un jour différent et les conclusions auxquelles on aboutit sont tout à fait dissemblables.

Nous ne voulons pas ici défendre plus spécialement l'opinion de tel ou tel gouvernement et combattre systématiquement la thèse des autres.

Notre but est d'envisager les nombreux problèmes que cette annexion a soulevés, en nous plaçant exclusivement sur le terrain juridique.

Les développements qui vont suivre ne sont, en conséquence, qu'un simple exposé des faits, tels qu'ils

se sont passés, et tels qu'ils se posent en droit, dénués de toute interprétation partielle.

La question serbe, connexe à celle de l'annexion de la Bosnie et de l'Herzégovine, à raison de sa spécialité, n'a pas été abordée dans cette étude.

L'ANNEXION

DE LA

BOSNIE ET L'HERZÉGOVINE

EN 1908

CHAPITRE PREMIER

La Bosnie et l'Herzégovine au Congrès de Berlin

Lorsque, le 13 juin 1878, s'ouvrit à Berlin le Congrès, qui devait un mois plus tard solutionner la grande crise orientale de 1875-1878, le prince de Bismarck, auquel on venait de conférer l'honneur de présider l'illustre réunion, crut devoir fixer dans le discours d'introduction, qu'il prononça à cette occasion, la tâche du Congrès en ces termes :

« *Les stipulations du traité de San-Stefano sont, en plusieurs points, de nature à modifier l'état de choses, tel qu'il se trouve fixé par les conventions européennes antérieures, et c'est pour soumettre l'œuvre de San-Stéfano à la libre discussion des cabinets signataires de 1856 et 1871 que nous nous trouvons réunis (1).* »

(1) *Mémorial diplomatique*, année 1878. Séances du Congrès de Berlin.

Tous les problèmes résolus à San-Stéfano, dont l'ensemble formait la question d'Orient, allaient être posés à nouveau devant le Congrès et recevoir des solutions en harmonie avec les intérêts et la dignité des grandes puissances. La Bosnie et l'Herzégovine, provinces balkaniques, dont les troubles retentissants furent cause de l'intervention européenne dans les années qui ont précédé la guerre et pour lesquelles la Russie se posa en défenseur, allant jusqu'à soutenir une lutte terrible contre la Turquie, devaient tout particulièrement attirer l'attention du Congrès. Déjà dans le traité de San-Stéfano un article spécial leur était consacré dont la teneur était la suivante :

ART. XIV.

« Seront immédiatement introduites en Bosnie et en Herzégovine, les propositions européennes communiquées aux plénipotentiaires ottomans dans la première séance de la Conférence de Constantinople, avec modifications qui seront arrêtées d'un commun accord entre la Sublime-Porte, le gouvernement de Russie et celui de l'Autriche-Hongrie. »

D'où il est facile de conclure, en se reportant aux travaux de la Conférence de Constantinople, que la Bosnie et l'Herzégovine allaient être dotées d'une autonomie administrative très large et conforme aux nécessités du pays. Le gouverneur général nommé par la Porte devrait recevoir l'assentiment des puissances qui introduiraient une commission internationale pendant un an pour veiller à

l'exécution du règlement élaboré par elles (1). Des modifications seraient apportées à ce système par la Sublime-Porte, le Gouvernement russe et l'Autriche-Hongrie, cette dernière intéressée à la tranquillité des deux provinces en sa qualité de puissance limitrophe.

A première vue cet article semble répondre aux vœux des puissances, puisqu'il se conforme, en principe, aux desiderata de la Conférence de Constantinople, qui était une commission internationale, et la logique eût voulu que le Congrès l'acceptât sans modifications.

Pourtant, lorsque, dans la séance du 28 juin 1878, les plénipotentiaires abordèrent la discussion de l'art. XIV du traité de San-Stefano, le comte Andrassy, premier délégué de l'Autriche-Hongrie, demanda la parole pour exposer ses vues sur la question de la Bosnie et de l'Herzégovine. D'après lui, la monarchie austro-hongroise, en raison de sa qualité de puissance limitrophe, était la plus intéressée au règlement de l'état de choses en Bosnie et dans l'Herzégovine, mais malgré cela la question était aussi éminemment européenne. Il rappela qu'un nombre considérable d'habitants de ces provinces s'étaient réfugiés, lors des insurrections de 1875 et 1876, en Autriche-Hongrie et causaient par leur présence des préjudices énormes à la population limitrophe ainsi qu'au gouvernement impérial et royal qui dut prendre à sa charge leurs frais d'entretien.

(1) Voy. *Recueil général des Traités*, par Ch. Sannwer et J. Hopf, tome III, p. 93, 73 et 45.

Examinant l'art. XIV du traité de San-Stefano, il dit qu'il considérerait ses dispositions comme tout à fait irréalisables par suite de la diversité des populations vivant pêle-mêle dans l'étendue des provinces bosno-herzégoviniennes dont les rivalités étaient plus âpres que jamais. La solution de la situation financière et de la question agraire lui parut hérissée d'obstacles, surtout à l'issue d'une guerre, et l'autonomie préconisée par la conférence de Constantinople, comme une source d'anarchie et de troubles constants. Dans ces conditions, seul un pouvoir fort et impartial serait à la hauteur de résoudre toutes ces difficultés.

En termes indulgents il affirma l'impuissance de la Turquie à amener l'ordre dans les deux provinces et fit appel à la sérieuse attention du Congrès sur les dangers qu'entraînerait toute solution dépourvue de garanties de durée. Il conclut que le gouvernement austro-hongrois ne saurait accepter, qu'une solution apte à amener la pacification durable des deux provinces de la Bosnie et de l'Herzégovine.

La question étant ainsi soumise à l'examen du Congrès, lord Salisbury, un des délégués du gouvernement de la Grande-Bretagne, présenta aussitôt une proposition qui cadrerait en tous points avec les vœux exprimés par le comte Andrassy. Lui aussi insista sur l'insuffisance des moyens de la Porte, pour assurer le calme dans les deux provinces et déclara qu'il serait préférable de confier cette tâche « à un gouvernement ayant à la fois les moyens nécessaires pour établir une bonne administration, mais

qui posséderait également des forces assez prépondérantes pour supprimer toute espèce de trouble. » Il fit ressortir l'intérêt de la position géographique de la Bosnie-Herzégovine, qui lui paraissait d'une importance capitale, en laissant entrevoir au Congrès le danger d'une chaîne d'Etats slaves qui pourrait se former, et dont la constitution serait fort dangereuse pour les populations d'autres races et plus menaçante pour l'indépendance de la Turquie que toute autre combinaison. Après avoir fait remarquer que les provinces bosno-herzégoviniennes n'ajouteraient rien à la richesse ni à la force de l'Empire ottoman, et que leur valeur stratégique était insignifiante, il déclara que :

« La Porte ferait preuve de la plus haute sagesse si elle refusait de se charger plus longtemps d'une tâche qui dépasse ses forces, et en la confiant à une Puissance capable de la remplir elle détournerait de l'Empire turc des dangers formidables (1). »

Il termina en proposant aux puissances réunies, que les provinces de la Bosnie et de l'Herzégovine fussent occupées et administrées par l'Autriche-Hongrie.

A cette proposition se rallia immédiatement le président de l'assemblée, en renchérissant sur les considérations développées par ses collègues autrichiens et anglais, et en insistant sur le désintéressement de l'Allemagne dans les affaires d'Orient.

(1) *Mémorial diplomatique*, année 1878, p. 555.

Après une timide observation du plénipotentiaire d'Italie, le comte Andrassy exprima « l'espoir et même la conviction que le point de vue européen qui a inspiré le gouvernement austro-hongrois ne sera pas moins apprécié par le cabinet italien que par les autres cabinets ».

Ainsi sur une question aussi considérable que celle de la Bosnie-Herzégovine, l'Autriche-Hongrie, l'Angleterre et l'Allemagne étaient d'accord sans qu'aucune discussion eut eu lieu dans le sein du Congrès. La Russie donna son adhésion également et la France, désintéressée dans la question, ne pouvait que se rallier à l'opinion des autres puissances.

Cependant les arguments invoqués par le comte Andrassy et lord Salisbury n'étaient point irrésistibles, c'étaient plutôt des arguments de forme, sans aucune base sérieuse. Il n'y avait pas de raison pour que l'Autriche-Hongrie, qui n'avait fait aucun sacrifice matériel, obtînt la permission de s'installer dans deux des meilleures provinces de la Turquie. C'étaient d'autres motifs qui furent cause de la décision du Congrès, et ces motifs doivent être recherchés dans la politique extérieure de la grande monarchie danubienne, que secondait avec fermeté le prince de Bismarck, désireux surtout d'obliger sa voisine pour pouvoir mieux se l'attacher. Il y avait enfin plusieurs accords relatifs au sort de la Bosnie-Herzégovine, qui furent conclus successivement, jusqu'à la veille du Congrès. Mais avant d'examiner les mobiles véritables de la décision du Congrès, sans lesquels les propo-

sitions austro-britanniques seraient inexplicables, voyons comment le plénipotentiaire ottoman Carathéodory Pacha défendit l'opinion de son gouvernement.

Il reconnut tout d'abord que les deux provinces étaient depuis quelques années le théâtre de troubles graves et qu'il était urgent d'y rétablir l'ordre et la tranquillité ; mais pourquoi cette tâche incomberait-elle à une puissance autre que la Turquie ?

« La Sublime-Porte, dit-il, ne poursuivant également que ce même but et disposant, d'un autre côté, de moyens suffisants pour le réaliser, ne peut vouloir laisser à aucune autre puissance le soin et la charge de remplir une tâche qui lui revient tout naturellement et de droit (1). »

Après avoir assuré les membres du Congrès que le gouvernement turc s'engageait à procéder immédiatement au rétablissement de l'ordre et d'introduire de nombreuses améliorations dans les deux provinces, il fit remarquer que si la Turquie n'avait pu y réussir jusqu'à présent, c'était par suite de l'attitude menaçante des puissances limitrophes et de la récente et douloureuse guerre, qui avaient absorbé l'attention et les forces de l'Empire ottoman. Quant à l'observation de lord Salisbury d'après laquelle la Bosnie et l'Herzégovine ne seraient d'aucune utilité pour la Turquie, puisque ses finances ne fournissaient aucun appoint sérieux au trésor de l'Empire et que toutes les

(1) *Mémorial diplomatique*, année 1878, séance du Congrès de Berlin.

ressources desdites provinces leur étaient entièrement affectées, le plénipotentiaire ottoman estima que ce n'était pas là une raison suffisante pour les retrancher de la Turquie. En effet :

« De ce qu'une province ne fournit pas au trésor des sommes considérables, il n'en résulte pas que son occupation par des troupes d'une puissance étrangère doive être indifférente au souverain qui la possède (1). »

Pour ce qui est de la question agraire, elle est de tous les pays et de tous les temps et pourtant on n'a pas songé ailleurs à recourir aux moyens de nature à ceux proposés pour la Bosnie-Herzégovine. Il conclut en demandant au Congrès de prendre acte de l'engagement de la Porte, d'introduire au plus tôt des réformes, solution qui d'ailleurs serait plus prompte à amener la pacification, que la proposition d'occupation par une puissance étrangère.

A ce discours le délégué austro-hongrois et le délégué britannique n'opposèrent qu'une réitération de leurs premières propositions, après quoi on passa au vote dont le résultat traduisit une fois de plus l'accord de toutes les puissances sur l'adoption de la proposition anglaise. Seuls les plénipotentiaires turcs opposèrent leur veto, et se déclarèrent liés par des instructions de leur gouvernement.

Le prince de Bismarck, vivement irrité de ce refus d'adhésion de la part de la Turquie, ne put réprimer des paroles de reproche et de menace.

(1) *Mémorial diplomatique*, année 1878, séances du Congrès de Berlin.

« Sans l'intervention du Congrès, dit-il, les représentants ottomans se trouveraient en présence de la totalité des articles du traité de San-Stéfano ; que cette intervention leur rend une province beaucoup plus grande et plus fertile que la Bosnie, c'est-à-dire le territoire qui s'étend de la mer Egée aux Balkans.

« Les résolutions de la Haute Assemblée forment un ensemble dont il est impossible d'accepter les bénéfices en répudiant les désavantages (1). »

Là-dessus il déclara que les puissances aviseraient en dehors de la Turquie à leurs propres intérêts et que le protocole resterait ouvert pour recevoir l'adhésion du gouvernement ottoman.

À l'issue de la séance les délégués ottomans furent fortement attaqués par leurs collègues d'Autriche-Hongrie et d'Angleterre. Ces derniers leur reprochèrent amèrement de contrecarrer les projets de la Grande-Bretagne. Bien plus, on leur fit savoir le lendemain que le prince de Bismarck conseillait ouvertement à l'Autriche d'entrer en Bosnie-Herzégovine sans attendre l'assentiment de la Sublime-Porte (2).

La situation devenait grave et il fallait au plus tôt y remédier.

La proposition anglaise était extrêmement vague. Il

(1) *Mémorial diplomatique*, année 1878, séances du Congrès de Berlin.

(2) Souvenirs inédits de Carathédory Pacha, cités par Hanotaux. *Revue des Deux-Mondes*, année 1908, 1^{er} juillet p. 946.

s'agissait d'une occupation des provinces de la Bosnie et de l'Herzégovine par l'Autriche-Hongrie qui aurait aussi le droit de les administrer. Mais quelle serait exactement l'étendue de la mission conférée à l'Autriche-Hongrie ? Les plénipotentiaires turcs eurent plusieurs entretiens à ce sujet avec leurs collègues austro-hongrois et se mirent d'accord en principe sur le caractère de l'occupation.

Le document signé par les trois représentants de l'Autriche-Hongrie au Congrès, daté du 13 juillet 1878 (jour de la clôture des séances) est plus explicite que l'art. XXV du traité de Berlin (1), il est pour ainsi dire son complément et c'est à la lumière de ce texte qu'il faut lire la clause du traité de Berlin qui a trait à la Bosnie et l'Herzégovine.

Ce document que l'on désigne généralement sous le nom de *clause secrète* du 13 juillet 1878 est ainsi conçu :

« Sur le désir exprimé par les plénipotentiaires ottomans au nom de leur gouvernement, les plénipotentiaires austro-

(1) Art. 25 du traité de Berlin : Les provinces de Bosnie et de l'Herzégovine seront occupées et administrées par l'Autriche-Hongrie. Le gouvernement de l'Autriche-Hongrie ne désirant pas se charger de l'administration du sandjak de Novi-Bazar, qui s'étend entre la Serbie et le Monténégro, dans la direction du sud-est, jusqu'au delà de Mitrovitzia, l'administration ottomane continuera d'y fonctionner. Néanmoins, afin d'assurer le maintien du nouvel état politique, ainsi que la liberté et la sécurité des voies de communication, l'Autriche-Hongrie se réserve le droit de tenir garnison et d'avoir des routes militaires et commerciales sur toute cette partie de l'ancien vilayet de Bosnie. — A cet effet, les gouvernements d'Autriche et de Turquie se réservent de s'entendre sur les détails.

hongrois déclarent, au nom de S. M. I. et R. Apostolique, que les droits de souveraineté de S. M. I. le Sultan sur les provinces de la Bosnie et de l'Herzégovine ne subiront aucune atteinte par le fait de l'occupation dont il est question dans l'article relatif aux dites provinces du traité à signer aujourd'hui, que l'occupation sera considérée comme provisoire et qu'une entente préalable sur les détails de l'occupation se fera immédiatement après la clôture du Congrès entre les deux gouvernements ».

Berlin, le 13 juillet 1878.

Signé : ANDRASSY, KAROLYI, HAYMERLÉ.

Ce document est demeuré secret jusqu'en 1908 et c'est M. Hanotaux (1) qui, pour la première fois, l'a fait connaître au public, grâce aux souvenirs inédits de Carathéodory Pacha et du comte Schouwaloff, dont il a eu la primeur.

Nous verrons ultérieurement ce que les écrivains autrichiens pensent de cette clause et comment ils se sont ingéniés à lui enlever toute portée. Quoi qu'il en soit, cette clause secrète du 13 juillet 1878 affirme trois points dont l'importance n'est point négligeable.

L'Autriche-Hongrie déclare :

1° Que les droits de souveraineté de S. M. I. le Sultan sur les provinces de Bosnie-Herzégovine ne subiront aucune atteinte par le fait de l'occupation austro-hongroise.

(1) *Revue des Deux-Mondes*, 1^{er} juillet 1908, p. 497.

2° Que cette occupation sera considérée comme provisoire.

3° Qu'une entente préalable sur les détails de l'occupation interviendra ultérieurement entre les deux gouvernements.

Seul le troisième point reçut une application pratique, les deux autres furent violés au mois d'octobre 1908.

Malgré la clause secrète du 13 juillet 1878, l'Autriche-Hongrie pouvait se considérer comme la plus avantagée des puissances ayant participé au démembrement d'une partie de l'Empire Ottoman. Mais ce serait une erreur de croire avec Waddington, que le Congrès, en confiant la Bosnie et l'Herzégovine à l'Autriche-Hongrie à l'effet d'être occupée et administrée par elle, ne voyait là « qu'une mesure de police européenne ». A ce titre les puissances auraient pu se partager toute la Turquie. Les véritables motifs de la décision du Congrès, à l'encontre de la Bosnie et de l'Herzégovine, relèvent de l'histoire diplomatique des années qui ont précédé la guerre russo-turque. L'art. XXV du traité de Berlin n'en a été que la conclusion inévitable.

*
* *

Depuis longtemps, en effet, l'empereur François-Joseph s'intéressait aux deux provinces turques qui touchaient aux limites de son Empire. Alors que solennellement au Congrès de Paris, en 1856, on affirmait le principe de l'in-

tégrité de l'Empire ottoman, un maréchal autrichien, le comte Radetzki, indiquait dans ses mémoires l'extension territoriale de la monarchie habsbourgeoise sur la Bosnie-Herzégovine comme un fait tout à fait souhaitable (1). Dans les milieux militaires autrichiens, cette idée avait été accueillie avec enthousiasme et l'on n'attendait plus qu'une occasion pour la mettre à exécution. Elle faillit se produire à près de vingt ans d'intervalle. En effet, au printemps de l'année 1875, une insurrection éclata en Herzégovine, qui menaçait dès le commencement de s'étendre à la Bosnie. L'empereur François-Joseph manda immédiatement à sa cour le feld-maréchal de l'armée du Sud, le comte de Mollinary, auquel il fit part, en toute confiance, que le mouvement insurrectionnel pourrait obliger la monarchie à étendre sa souveraineté sur les deux provinces révoltées et il ajouta qu'il ne devrait pas être permis que ces provinces tombassent en d'autres mains (2). Dès lors, la politique austro-hongroise, aidée par l'habile chancelier, le prince de Bismarck, qui désirait surtout détourner l'Autriche de toute velléité de revanche dans le Nord, eut son objectif tourné vers les Balkans. Le Drang nach Osten (la poussée vers l'Orient), allait entrer dans sa phase active, grâce aux événements qui servirent merveilleusement les desseins des deux nations germaniques.

(1) Fournier, *Wie wir zu Bosnien Kamen*, *Comment nous sommes parvenus à avoir la Bosnie*, p. 4.

(2) Mollinary, *46 années dans l'armée austro-hongroise*, I, p. 228, cité par Fournier, *op. c.*, p. 11.

La Russie, protectrice des peuplades slaves dans les Balkans désirait, elle aussi, intervenir d'une manière décisive en Orient, mais elle se heurtait aux intérêts austro-allemands. Aucune des puissances occidentales d'ailleurs, et tout particulièrement la Grande-Bretagne, n'eut permis à la Russie de développer outre mesure son influence en Orient.

Elle devait donc chercher des alliées et les choisir parmi celles des puissances qu'elle avait le plus à redouter et qui, en même temps, seraient disposées à unir leurs efforts aux siens. D'où l'entente des trois empereurs (sept. 1872), qui portait sur la solution à chercher en commun pour parer aux difficultés qui pourraient survenir en Orient.

Mais cela n'était pas assez, la Russie cherchait à s'assurer l'attitude passive de l'Autriche-Hongrie, pour le cas où elle aurait à soutenir une guerre contre la Turquie.

Le cabinet de Saint-Pétersbourg avait d'ailleurs été incité par l'Allemagne (1) à s'entendre directement avec l'Autriche au sujet des affaires d'Orient. Les événements qui se déroulèrent alors dans la péninsule balkanique de-

(1) Le 30 décembre 1873, Gortschakoff déclara que Bismarck lui avait dit à son dernier passage à Berlin.

« L'Autriche et vous, vous êtes les plus intéressés dans cette affaire. Nous avons pleine confiance en vous deux. Faites donc selon que vous jugerez le plus convenable aux intérêts de tous et nous accepterons d'avance, les yeux fermés, ce que vous aurez décidé. » Hanotaux, *Histoire de la France contemporaine*, t. IV, p. 74.

vaient hâter le rapprochement entre ces deux puissances.

Le 30 juin 1876, la guerre était déclarée à la Turquie par la Serbie et le Monténégro, qui l'une et l'autre s'annexèrent la première la Bosnie, le second l'Herzégovine. En présence de ce fait d'une portée considérable, l'Autriche-Hongrie ne pouvait rester indifférente. A aucun prix, elle ne pouvait permettre que deux petits Etats slaves s'agrandissent dans de pareilles proportions. La Russie ne l'ignorait pas et cherchait à prévenir une intervention autrichienne.

Alexandre II, passant par Ems où il vit l'empereur d'Allemagne son oncle, se rendit au château de Reichstadt, en Bohême, et eut une entrevue avec François-Joseph, le 8 juillet 1876. Les empereurs tombèrent d'accord sur les deux issues possibles de la guerre qui se déroulait en Orient.

Il fut convenu, dans le plus grand secret, que pour le cas où les principautés belligérantes seraient vaincues, on s'efforcerait de maintenir le *statu quo* et de n'apporter aucun changement dans leurs possessions territoriales. Mais si la Turquie était vaincue, on agrandirait de quelques districts la Serbie et le Monténégro et le reste de la Bosnie et de l'Herzégovine reviendrait à l'Autriche-Hongrie. La Russie prendrait dans ce cas la Bessarabie et s'agrandirait en Asie du côté de la mer Noire. De plus, les deux puissances se promettaient de rester neutres (1). François-

(1) Fournier, *op. c.*, p. 22.

Joseph était ainsi assuré contre le danger de voir s'établir une Grande Serbie aux dépens de la Bosnie.

L'entrevue de Reichstadt (1) marque une étape importante dans l'acheminement de l'Autriche-Hongrie vers l'occupation de la Bosnie et l'Herzégovine, mais à raison même de son caractère occulte et vague, elle dut être complétée par deux autres conventions, l'une du 15 janvier 1877, l'autre du mois de mars de la même année.

Celle du 15 janvier 1877 (2), connue sous le nom de « Convention militaire secrète de Budapest », contient en substance l'engagement de l'Autriche-Hongrie à observer une neutralité bienveillante en cas d'une guerre entre la Russie et la Turquie et l'engagement de paralyser toute tentative de médiation émanant d'une tierce puissance pour le cas où elle se produirait. Par contre, l'Autriche-Hongrie se réservait le droit de choisir le moment et les moyens à sa convenance pour procéder à l'occupation de la Bosnie et de l'Herzégovine.

Cette convention fut renforcée par un nouvel accord entre les deux puissances, le 18 mars 1877 (3), qui abordait franchement l'hypothèse d'un démembrement de la

(1) Le document de Reichstadt n'est pas connu dans sa teneur officielle, ayant été secrètement conclu, mais on s'accorde généralement sur son contenu.

(2) Fournier, *op. cit.*, 41 et Debidour, *Histoire diplomatique de l'Europe*, p. 502. Cet accord secret ne fut révélé qu'en 1887 dans une discussion au Parlement de Budapest.

(3) Fournier, *op. cit.*, p. 43.

Turquie. Pour cette éventualité, on convint que l'Autriche-Hongrie s'annexerait la Bosnie et l'Herzégovine purement et simplement, la Russie, la Bessarabie. D'autres dispositions prévoyaient le partage des autres provinces de l'Empire ottoman, y compris Constantinople. Cette dernière serait devenue une ville libre dans le genre de Francfort.

La position de l'Autriche-Hongrie ne devait plus, après tous ces accords, inspirer aucune crainte à l'empereur François-Joseph et à son premier ministre Andrassy. Il ne restait plus qu'à attendre les événements et à réclamer la part assurée au moment opportun. C'est donc avec raison que le prince de Bismarck a pu dire que ce sont les conventions de Reichstadt (1) et non le Congrès de Berlin qui sont pour l'Autriche-Hongrie la base de la possession de la Bosnie et de l'Herzégovine (2).

Pendant tout le cours de la guerre russo-turque, l'Autriche-Hongrie se conforma rigoureusement aux engagements qu'elle avait pris en janvier 1877. En revanche, elle devait être étrangement déçue, lorsque la Russie victorieuse dicta les conditions de paix à la Turquie. Une émotion intense se produisit à Vienne lorsqu'on connut les préliminaires d'Andrinople, dans lesquels la Russie faisait preuve d'une méconnaissance complète des con-

(1) On désigne généralement sous le nom de convention de Reichstadt, les trois accords de juillet 1876, janvier et mars 1877.

(2) *Souvenirs de Bismarck*, cités par Hanotaux, dans *Revue des Deux-Mondes*, 1^{er} juillet 1908, p. 496.

ventions avec l'Autriche. Andrassy s'empřessa de rédiger une note (3 février 1878) (1) qu'il adressa aux autres puissances et fit savoir qu'il regarderait comme nul et non avenu dans les futurs arrangements entre les parties belligérantes, tout ce qui serait une modification des traités existants ou qui toucherait aux intérêts de l'Europe ou à ceux de l'Autriche-Hongrie.

La paix de San-Stéfano n'était pas faite non plus pour apaiser le courroux de la diplomatie autrichienne. Ignatieff, le rédacteur du traité de San-Stéfano, chargé de le faire accepter par le cabinet de Vienne, y reçut un accueil très réservé. A la proposition qu'il fit au comte Andrassy d'occuper la Bosnie et l'Herzégovine, celui-ci répondit par des exigences telles que l'ambassadeur de Saint-Pétersbourg fut effrayé et partit. La Russie, pressée cependant de toutes parts, préféra négocier avec le cabinet de Londres, dont la flotte mouillait en face l'armée du tsar, près de Constantinople. Le 30 mai 1878, un arrangement fut conclu entre Saint-Pétersbourg et Londres, d'après lequel tous les articles du traité de San-Stéfano seraient soumis au contrôle et à la revision des puissances. Le comte de Schouvaloff, un des diplomates russes les plus avisés de l'époque, muni de cet accord, se rendit alors auprès du prince de Bismarck pour obtenir son adhésion. Celui-ci se montra favorable aux propositions russes, mais il est hors de doute qu'il posa comme condition de son acceptation,

(1) Debidour, *op. c.*, p. 544.

l'occupation par l'Autriche-Hongrie de la Bosnie et de l'Herzégovine, ne fut-ce que pour faire contrepoids à l'influence russe en Orient et aux avantages que se réservait le cabinet britannique (1). Peu de temps après un accord intervint entre Londres et Vienne (2). Les ministres du Foreign Office avaient intérêt à obtenir le concours de leurs collègues du Ballpleatz pour combattre les prétentions russes au Congrès. Il fut donc convenu que l'Autriche-Hongrie prêterait son concours à la Grande-Bretagne dans la question bulgare. En échange, cette dernière promit d'appuyer au Congrès toute proposition autrichienne relative à la Bosnie et à l'Herzégovine.

*
* *

Comme il est facile de voir, après cet exposé sommaire de la politique autrichienne pendant l'époque qui a précédé la guerre et dans les quelques mois entre les traités de San-Stéfano et Berlin, l'occupation de la Bosnie et de l'Herzégovine avait été préparée de longue main avec une opiniâtreté remarquable. Il n'est, par conséquent, pas étonnant que la solution qui intervint, ne fit point doute pour aucun des membres du corps diplomatique siégeant au Congrès de Berlin. Les difficultés se présentèrent au moment de l'élaboration de l'art. XXV du traité de Berlin.

(1) Debidour, *op. c.*, p. 132.

(2) Fournier, *op. c.*, p. 62.

Bismarck et Andrassy avaient le plus grand intérêt à faire présenter la proposition relativement à la Bosnie-Herzégovine, par une tierce puissance.

De cette façon l'Autriche-Hongrie pouvait se considérer comme investie d'un mandat européen et l'Allemagne apparaissait comme puissance désintéressée, conformément à la qualité d'honnête courtier que lui avait décernée son chancelier.

Il est donc certain que les délégués de l'Angleterre qui s'étaient engagés à venir en aide à l'Autriche-Hongrie furent priés de présenter l'occupation de la Bosnie et de l'Herzégovine comme un projet d'initiative britannique, et dès lors on put assister, le 28 juin 1878, à cette séance mémorable, où deux riches provinces furent adjugées à une puissance qui n'avait fait pour cela aucun sacrifice matériel et sans qu'aucune voix, sauf celle de la victime, s'élevât pour protester contre l'arbitraire d'une telle mesure.

Comme le dit très bien M. le comte de Moüy, un des secrétaires du Congrès (1) : « Ce fut là un épisode ordonné comme un véritable scénario, non moins remarquable par la distribution des rôles, que par l'enchaînement des idées et qui a marché au dénouement avec une précision, une vigueur, une rapidité irrésistibles. »

Il reste à éclaircir deux points importants. Pourquoi les délégués autrichiens préférèrent-ils laisser l'initiative de

(1) *Revue des Deux-Mondes*, 1^{er} novembre 1904, p. 65.

la proposition à une autre Puissance? Puisqu'ils étaient sûrs du succès, ils auraient pu la présenter eux-mêmes. Nous avons dit plus haut, que le comte Andrassy, qui portait le poids de la responsabilité de cette opération, jugea plus prudent de n'être pas le provocateur de cette mesure et de se considérer plutôt comme investi d'un mandat européen. A cela il y avait une raison d'ordre politique interne. L'opinion publique en Autriche, et surtout en Hongrie, était nettement hostile à tout agrandissement de la monarchie, qu'on jugeait suffisamment composée de peuples de race différente, sans qu'il fut nécessaire d'y introduire une nouvelle population, n'ayant rien de commun avec celles qui en faisaient déjà partie. Les Hongrois allaient même jusqu'à fraterniser avec les Turcs. De plus, il y avait le coût de l'occupation, soit plusieurs millions à demander au pays, et le comte Andrassy prévoyait des difficultés sérieuses dans l'obtention de crédits.

La couronne cependant avait des ambitions politiques qui la poussaient vers une extension de son territoire dans la direction des Balkans. Pour éviter un conflit entre la couronne et l'opinion publique avec laquelle il fallait compter, le comte Andrassy prit le sage parti de se faire en quelque sorte imposer, par l'Europe entière, l'occupation et l'administration de la Bosnie et de l'Herzégovine.

Et si l'on se demande pourquoi l'Autriche-Hongrie ne fit pas d'efforts pour obtenir une annexion pure et simple,

on peut répondre par les mêmes arguments que ci-dessus, en ajoutant que l'occupation présentait sur l'annexion un grand avantage. Elle sauvait les apparences et ne dérogeait pas à la constitution qui n'avait pas prévu le cas d'une annexion.

Pour en terminer avec ce chapitre, constatons tout d'abord que le Congrès, sans tenir compte du principe maintes fois affirmé de l'intégrité de l'Empire ottoman, n'a pas craint de disposer d'une partie importante de la Turquie, qui cependant était un Etat indépendant ayant droit au respect de l'inviolabilité de son territoire.

Le Congrès a méconnu, comme en 1871 l'Allemagne, l'imprescriptible droit des nations à régler seules leurs destinées et à disposer seules d'elles-mêmes.

Des populations serbes et turques n'ayant aucune affinité de langue, de mœurs et de coutumes avec les habitants des pays limitrophes, furent brutalement jetées sous le joug d'une puissance que de tout temps elles haïssaient, et à laquelle elles résistèrent de toutes leurs forces au moment de la prise de possession.

Le Congrès a en outre méconnu, les principes les plus élémentaires de l'équité et de la justice en faisant profiter de la faiblesse de la Turquie, un pays qui n'avait pas pris part à la guerre et qui, par cela même, n'avait droit à aucun dédommagement en territoire.

L'œuvre du Congrès de Berlin, comme l'ont répété tous les historiens, est un monument d'égoïsme et de jalousies personnelles.

Loin de chercher à donner aux provinces troublées l'organisation et l'administration la mieux appropriée à ses aspirations, le traité de Berlin s'est efforcé de servir les intérêts autrichiens et d'introduire définitivement l'influence germanique en Orient.

CHAPITRE II

La situation juridique de la Bosnie et de l'Herzégovine de 1878 à 1908

Peu de questions ont produit dans la science du droit international autant de divergences de vue entre les publicistes, que celle qui a trait à la situation juridique de la Bosnie et de l'Herzégovine pendant les trente années de l'occupation austro-hongroise. Il faudrait, pour étudier cette question en détail, passer en revue toutes les opinions qui ont été émises, car il y a presque autant de solutions que d'auteurs qui ont écrit sur la matière ; mais ce serait là un travail qui dépasserait trop le cadre de notre étude pour que nous tentions de l'entreprendre. Nous ne croyons pas, cependant, devoir passer complètement sous silence cette question, malgré qu'à l'heure actuelle elle ne présente plus qu'un intérêt purement rétrospectif.

Le problème juridique de la Bosnie et de l'Herzégovine, tel qu'il s'est posé pendant les trente années de l'occupation et de l'administration austro-hongroise, a été repris en 1908 au moment où l'Autriche-Hongrie manifestait l'inten-

tion d'incorporer, dans sa monarchie, les deux provinces et a eu une grande influence sur le règlement définitif de la crise qui s'en était suivie. A ce titre nous devons en donner un aperçu aussi précis que possible, afin de bien marquer quels étaient les droits de chacune des deux puissances, d'après les textes alors en vigueur. Remarquons tout d'abord, que tous ceux qui, jusqu'en 1908, se sont occupés de la question, ont ignoré la clause secrète du 13 juillet 1878. Ils ont construit leurs systèmes en ne tenant compte que du texte de l'art. XXV du traité de Berlin et de la convention austro-turque du 21 avril 1879. Nous essaierons, après avoir rapidement esquissé les systèmes les plus autorisés en la matière, de faire une étude sommaire sur la question, en examinant quelle est, au point de vue juridique, la situation d'une province qui n'a pas cessé de faire partie de l'Etat auquel elle appartenait, mais qui se trouve être occupée et administrée par une autre puissance.

Nous verrons également ce, qu'à cet égard il faut penser de la clause secrète du 13 juillet 1878.

Toute la discussion gravite autour de la question primordiale suivante :

Le traité de Berlin a-t-il créé une situation juridique nouvelle, ne rentrant dans aucune des combinaisons connues du droit international ?

Les uns, comme Calvo et Bluntschli, y répondent par l'affirmative et tous les autres par la négative. Parmi ces derniers les opinions les plus diverses se sont donné cours,

mais leur caractéristique commune, c'est qu'elles se rallient à des systèmes connus du droit international. L'abondance d'opinions si diverses et si contradictoires tient à la rédaction vague et imprécise de l'art. XXV du traité de Berlin qui est le véritable siège de la matière et dont il n'a pas été possible de saisir l'exacte portée juridique.

Calvo (1) et Bluntschli (2) sont d'accord pour nous dire que la Bosnie et l'Herzégovine sont devenues en quelque sorte un Etat nouveau d'un caractère particulier. Il faut donc en conclure qu'il s'agit d'une situation *sui generis*, et comme le dit Bluntschli, « il n'est guère facile de ramener sous une des catégories juridiques connues la situation faite à la Bosnie et à l'Herzégovine, d'autant plus, qu'ici le défaut de clarté est volontaire ».

Mais de ce qu'il n'est pas facile de faire rentrer dans le cadre d'une des situations juridiques connues, la solution à laquelle s'est arrêtée le Congrès de Berlin, relativement à la Bosnie et l'Herzégovine, il ne s'en suit pas qu'il faille renoncer à cette explication juridique. Dire que la Bosnie et l'Herzégovine sont devenues un Etat nouveau d'un *caractère particulier*, c'est exprimer une hypothèse à laquelle il manque une démonstration. Et tout d'abord la Bosnie et l'Herzégovine ne sont pas devenues un Etat nouveau au sens technique de ce mot. Nous savons, en effet, que l'Etat

(1) Calvo, *Le Droit International théorique et pratique*, t. I, p. 317.

(2) Bluntschli, *Le Congrès de Berlin*, R. D. J., t. XI, 1879, p. 411.

implique nécessairement l'exercice des droits de souveraineté sur son territoire et une existence dans les rapports internationaux ; autant de conditions qui faisaient défaut à la Bosnie et l'Herzégovine, puisque, comme nous le verrons par la suite, c'est l'Autriche-Hongrie qui les exerçait. Il est vrai que Bluntschli parle d'un Etat nouveau d'un *caractère particulier* (1), mais il ne précise pas ce qu'il faut entendre par ces mots d'un *caractère particulier*. La première opinion est donc à rejeter comme insuffisante, elle n'a d'ailleurs eu que peu de partisans et son défenseur l'a lui-même abandonnée par la suite (2).

Si nous passons à l'étude des systèmes qui répudient la situation nouvelle dont parlent Bluntschli et Calvo, nous sommes en présence de deux catégories d'auteurs qui adoptent des conclusions diamétralement opposées. Les uns et les autres s'efforcent de rechercher si la Bosnie et l'Herzégovine sont demeurées territoire turc malgré le texte de l'art. XXV du traité de Berlin ou si celui-ci en a fait des provinces autrichiennes.

Von Holtzendorff (3) enseigne que l'exercice de la puis-

(1) Bluntschli se sert dans sa seconde opinion qu'il soutint en 1881, d'une vieille expression suisse « *Zugewand* » pour établir le rapport de dépendance de la Bosnie et l'Herzégovine à l'égard de l'Autriche Hongrie, mais cette expression, outre qu'elle est très vague, n'a au point de vue juridique qu'une signification tout à fait imprécise.

(2) Bluntschli, *Le Congrès de Berlin*, R. D. I., t. XIII, 1881, p. 586.

(3) V. Holtzendorff, *Handbuch des europ., Völkerrechts*, t. II, p. 245.

sance publique sur un territoire se confond avec la souveraineté (1), et dès lors il examine ce qu'en réalité il reste comme exercice effectif de la souveraineté en Bosnie-Herzégovine au Sultan. Il la considère comme anéantie en disant que le Sultan ne peut être regardé comme le souverain investi du droit de commander dans ces provinces, puisque ni en droit ni en fait il n'y exerce la puissance publique. Cependant il se garde bien d'aller jusqu'au bout de son raisonnement et conclut à l'anomalie de la situation établie en Bosnie-Herzégovine.

Le professeur Neumann (2), complétant la pensée de Holtzendorff, n'hésite pas à dire que c'est l'Empereur et Roi de la monarchie austro-hongroise qui exerce dans ces provinces d'une manière indépendante tous les attributs de la souveraineté en son nom propre. De ce fait, c'est à François-Joseph que la Bosnie et l'Herzégovine ont été cédées en toute souveraineté (3). Dans le même sens opinent Rivier et Liszt en se servant des mêmes arguments que les deux jurisconsultes que nous venons de citer.

Les arguments des auteurs qui soutiennent que la Bosnie et l'Herzégovine sont devenues provinces autrichiennes,

(1) De même Lingg, *Empirische Untersuchungen zur allgemeinen Staatslehre*, Wien, 1890, p. 223. (La souveraineté est identique à l'exercice de la puissance publique ou de la force, en allemand, *Machtausübung*).

(2) Neumann, *Grundriss des europ. Völkerrechts*, p. 196.

(3) Neumann, Lettre au directeur de la *R. D. I.*, dans le volume de 1879, t. XIII, p. 38.

tout en paraissant conformes à la réalité des faits, sont tout à fait contestables en droit. Il n'est guère permis de dire que la souveraineté est exclusivement l'exercice de la force ou de la puissance sur un territoire déterminé. A ce compte, toute invasion justifierait, pour l'Etat qui recourrait à ce moyen, l'acquisition de la souveraineté sur le territoire envahi. A-t-on pu soutenir que lorsque l'armée allemande eut envahi et occupé l'Est de la France, la souveraineté française fut anéantie sur cette partie de son territoire? Evidemment non. Si, en réalité, l'armée allemande exerçait tous les attributs de la souveraineté, elle ne pouvait pas prétendre les avoir acquis définitivement, ni les exercer en son nom propre. Aussi les tribunaux français qui, dans la sphère d'occupation, continuaient à siéger, appliquaient-ils les lois françaises et rendaient-ils la justice au nom de la France (1). Remarquons, d'autre part, que ce n'est pas l'occupation allemande de l'Alsace-Lorraine qui a conféré à l'Allemagne les droits de souveraineté sur ces provinces, mais bien le traité de Francfort qui était un accord entre les belligérants, donc un acte juridique.

Le transfert de souveraineté renferme par conséquent un élément essentiellement juridique et non pas seulement un élément de fait. C'est précisément de cet élément juridique que ces auteurs ne tiennent pas compte.

(1) L'Allemagne n'ayant pas reconnu le gouvernement de la défense nationale exigeait même que la justice fût rendue au nom de Napoléon III.

Pour que la souveraineté soit légitimement exercée par un Etat sur le territoire d'un autre Etat, il faut que l'exercice de cette souveraineté soit basé sur les principes généralement reconnus du droit international. Là où elle est imposée par la force, elle ne s'exerce que contrairement au droit et doit être considérée comme illégitime.

Or, il est certain que ni l'art. XXV du traité de Berlin, ni la convention austro-turque du 21 avril 1879 n'ont eu pour effet de transférer *définitivement* à l'Autriche-Hongrie les droits de souveraineté sur les deux provinces. Au surplus, l'Autriche-Hongrie était incapable, en droit, de s'annexer les deux provinces, sa constitution n'ayant pas prévu le cas d'extension du territoire de la monarchie. Elle n'a donc pas pu étendre les droits de sa couronne sur la Bosnie et l'Herzégovine qui sont restées provinces turques.

*
* *

La consécration des droits de souveraineté du Sultan sur la Bosnie et l'Herzégovine a trouvé des défenseurs aussi ardents qu'illustres dans tous les pays. Ainsi, pour ne citer que les plus marquants, en Autriche, Jellinek, en Allemagne, Ulbrich, en Russie, de Martens, en France, Bonfils et Brunswick ; tous se prononcent pour la théorie du *nudum jus*, au profit de la Turquie.

Jellinek (1) examinant la situation juridique de la Bosnie

(1) Jellinek, *Staatenverbindungen*, Vienne, 1882, p. 53 (combinaisons d'états).

et l'Herzégovine, estime qu'en vertu de l'art. XXV du traité de Berlin, l'Autriche-Hongrie a occupé les provinces de la Bosnie et de l'Herzégovine et y exerce l'Administration *lato sensu*. La Sublime Porte n'a donc pas à s'immiscer dans le règlement des affaires de la Bosnie et de l'Herzégovine.

Mais de là ne résulte pas que juridiquement elle y exerce les droits de souveraineté. Les deux provinces ne font pas partie intégrante de l'empire austro-hongrois et les citoyens bosniaques et herzégoviniens ne sont pas des citoyens autrichiens ni hongrois. La Sublime Porte a simplement délégué à l'Autriche-Hongrie l'exercice des droits d'occupation et d'administration en se réservant les droits de souveraineté. La Turquie ne possède en conséquence que le *nudum jus*.

De même de Martens (1) n'hésite pas non plus à nous dire que le droit du Padischah est réduit au *nudum jus*. M. Bonfils partage l'opinion de Jellinek et de Martens lorsqu'il nous dit : « Le Sultan reste aussi le souverain de la Bosnie, mais le souverain purement nominal. Il n'a plus que le *nudum jus* ».

L'idée dominante des partisans de cette opinion, c'est que la situation juridique des deux provinces au point de vue du droit international n'a point varié (2). Tous recon-

(1) De Martens, *Traité de Droit international*, traduction française, Paris, 1883, p. 477-479.

(2) Benoist Brunswick, *Le Traité de Berlin*, annoté et commenté, p. 103.

naissent que le souverain est le Sultan, comme par le passé, et qu'il a conservé les droits de souveraineté. Cependant, lorsqu'on cherche à pénétrer ces idées jusqu'au fond, on s'aperçoit que ni en théorie, ni en pratique, elles ne sont exactes.

Il est hors de doute que la situation de fait a subi en Bosnie et en Herzégovine, par la mise en vigueur de l'art. XXV, un changement tellement considérable qu'il serait téméraire d'affirmer que la situation n'a point varié. Bien au contraire, le but que poursuivaient les rédacteurs du traité de Berlin était d'introduire un changement radical dans les deux provinces, tant au point de vue de l'organisation interne, qu'au point de vue, même international. Il n'a certainement pas été question de maintenir le *statu quo ante*. Quant à l'exercice des droits de souveraineté depuis l'arrivée de l'armée autrichienne en Bosnie-Herzégovine, il émanait non pas du Sultan, mais de l'Empereur François-Joseph et était pratiqué au nom de ce dernier. Les deux provinces relevèrent d'ailleurs à partir de ce moment du ministère commun de l'Autriche-Hongrie. La justice fut rendue au nom de l'Empereur-Roi, et les fonctionnaires de l'ordre administratif et financier nommés par lui. Les sujets des deux provinces lui payaient des impôts et servaient dans ses armées. Lorsqu'ils voyageaient à l'étranger, ils pouvaient se réclamer de la protection de l'Autriche-Hongrie et, dans l'empire ottoman, ils pouvaient se réclamer de la juridiction consulaire austro-hongroise. Dans ces conditions,

peut-on dire que le souverain était le Sultan et qu'il restait nanti des droits de souveraineté ?

Supposons pour un instant que les troubles qui étaient autrefois si fréquents en Bosnie et en Herzégovine eussent continué comme par le passé, de telle manière que l'Europe fût dans la nécessité d'intervenir à nouveau. A qui aurait-elle pu adresser ses remontrances ? Logiquement, elles auraient dû être présentées au Sultan souverain des deux provinces et source de toute souveraineté. Mais qu'aurait pu faire dans ce cas le Sultan à qui tout droit d'immixtion dans l'administration civile et militaire à l'intérieur desdites provinces était interdit, sinon opposer à toute observation de l'Europe un déclinatoire d'incompétence. D'autre part, les mêmes doléances de l'Europe, à supposer qu'elles se fussent produites et adressées à l'empereur de l'Autriche-Hongrie, celui-ci aurait pu répondre : Je ne suis pas le souverain, puisque la situation en droit international n'a point varié. D'où il résulte que ni le Sultan ni l'Empereur et Roi d'Autriche-Hongrie ne pouvaient être considérés comme souverain des deux provinces.

Comment, dans ces conditions, sortir de ce dilemme ? Il y a là sans aucun doute une contradiction flagrante entre la pratique et la théorie. Pour que la situation établie en droit soit véridique, il faut qu'elle ne rencontre pas d'obstacle sérieux à son application en fait et c'est justement ici le cas contraire.

Si l'on consulte les auteurs, partisans de la théorie du

nudum jus, chacun individuellement, on constate que tout en aboutissant aux mêmes conclusions, ils sont en désaccord sur bien des points essentiels.

Où commencent et où s'arrêtent les droits de souveraineté du Sultan ?

Ainsi, pour ne parler que du service militaire qui est cependant un des attributs les plus évidents de la souveraineté, de Martens (1) soutient qu'il doit être rendu, par les Bosno-Herzégoviniens, au Sultan et qu'en conséquence la loi du 3 novembre 1881, promulguée par le gouvernement austro-hongrois, qui exige le service militaire des habitants de la Bosnie et de l'Herzégovine, dans l'armée autrichienne, est indubitablement un acte qui viole leur conscience et leurs obligations directes envers le Sultan, leur souverain légitime.

Mais Brunswick voit les choses autrement. Selon lui, le Sultan n'aurait pas eu le droit de demander du service militaire aux habitants de ces provinces, car ce serait faire un acte d'administration et le traité le lui interdit. En d'autres termes, il faut entendre l'expression « Administration » d'une façon tellement étendue qu'elle ne laisse plus place à l'exercice des droits de souveraineté du Sultan.

Le *nudum jus* qu'on reconnaissait au Sultan n'a d'ailleurs aucun sens en droit international, car c'est une situation du droit civil.

(1) De Martens, *Droit International*, t. I, p. 478.

Schneller (1), fidèle au raisonnement de Jellinek, arrive à comparer l'Autriche-Hongrie à un usufruitier, la Turquie à un nu propriétaire. Le *nudum jus* serait donc un droit analogue à celui que possède le nu propriétaire, mais c'est de là précisément que provient l'erreur de tous ces auteurs.

Ils ne tiennent pas suffisamment compte de ce que le droit international régit des rapports spéciaux qui naissent entre des nations et que ces rapports n'ont avec ceux qui naissent entre particuliers à l'occasion de faits analogues qu'une apparence d'identité.

Reprenons l'exemple cité plus haut de l'usufruitier et du nu propriétaire. En droit privé, l'usufruit s'éteint à la mort de l'usufruitier, alors qu'en droit international ce serait une singulière situation que celle d'un Etat considéré comme nu propriétaire d'une province, qui attendrait la mort d'un autre Etat (en l'espèce l'Etat usufruitier) pour recouvrer sur son territoire la propriété pleine et entière. Il faut donc en conclure que les expressions de *nudum jus* et de souveraineté nominale (qui ne s'exerce même pas au nom de celui qui en est titulaire) sont en droit international des expressions vides de sens. En réalité, le Sultan a volontairement délégué dans la convention austro-turque du 21 avril 1879 presque tous les attributs de la souveraineté à l'Autriche-Hongrie. Il s'en

(1) Schneller, *Die staatsrechtliche Stellung von Bosnien u. d. Herzegovina*, Berlin, 1892, p. 186-197.

est donc dépouillé en droit comme en fait et ne pouvait, en conséquence, plus avoir sur les deux provinces des droits de souveraineté, ni nominalement, ni à titre de *nudum jus*.

MM. Chrétien (1), Pic (2), Duguit (3), voient dans la situation juridique de la Bosnie et de l'Herzégovine, telle qu'elle a subsisté pendant le temps qu'a été en vigueur l'art. XXV du traité de Berlin, un *condominium* inégal établi par le Congrès de Berlin au profit de deux Etats, l'Autriche-Hongrie et la Turquie. Nous n'approfondirons pas cette théorie, car les auteurs qui l'ont soutenue se sont bornés à la mentionner sans l'expliquer. Disons toutefois qu'il n'a jamais été question de *condominium* au Congrès de Berlin. L'Autriche-Hongrie l'aurait certainement repoussé. Par ailleurs, le *condominium*, à supposer qu'il eût existé, aurait conduit à ce résultat que l'un des condominants, la Turquie, n'aurait eu qu'à s'abstenir complètement de toute immixtion dans l'administration et le gouvernement des deux provinces puisque, en fait, l'Autriche-Hongrie seule y exerçait le pouvoir de commander.

On ne conçoit pas de *condominium* au profit d'un Etat dont les droits consistent à garder une attitude purement passive.

(1) Chrétien, *Principes de Droit International public*, p. 282, 283.

(2) Pic, *Revue de Droit International, de et législation comparée*, 1896, p. 628, note 2.

(3) Duguit, *Manuel de Droit public*, p. 101.

Ce qui a pu faire croire à l'existence d'un *condominium*, c'est l'insertion dans la convention austro-turque du 21 avril 1879 de certaine clause qui confère au Sultan le droit de battre monnaie, ce qui est sans contredit un droit régalien ; mais en réalité cette disposition est restée lettre morte, l'Autriche-Hongrie ayant introduit en Bosnie-Herzégovine ses monnaies propres et celles du Sultan ayant peu à peu disparu de la circulation, sans que, toutefois, ce dernier ait formulé des protestations. Il y a donc eu renonciation tacite, de sa part, à l'exercice de ce droit.

Quant aux droits religieux que cette même convention reconnaît au Sultan, il y a lieu de faire remarquer qu'ils n'ont aucun point de contact avec la souveraineté. Le Sultan est considéré par les mahométans comme le chef spirituel de la religion islamique, il est Kalife, et son nom, comme tel, est prononcé dans les prières liturgiques par des milliers de mahométans éparpillés sur le continent asiatique et africain sans que pour cela le Sultan ait émis des prétentions politiques sur ces pays (1).

(1) M. Tchomakoff (*Thèse*, Paris 1901) soutient que la Turquie a consenti, au profit de l'Autriche-Hongrie, une servitude internationale sur la Bosnie et l'Herzégovine. Cette prétention nous paraît bien hardie. Outre qu'on n'en retrouve aucune trace dans les textes relatifs à la Bosnie et l'Herzégovine, elle se concilie difficilement avec les principes généraux du droit international. Elle suppose, en effet, résolue la difficulté qui s'élève, sur le point de savoir si une servitude est possible sur les droits de souveraineté.

*
* *

Nous avons ainsi donné un aperçu rapide de plusieurs systèmes juridiques que la situation de la Bosnie et de l'Herzégovine a fait naître. Presque tous les auteurs, après avoir essayé de déduire les conséquences logiques de leurs systèmes, en sont arrivés à douter d'eux-mêmes et leurs conclusions sont souvent qu'on se trouve en présence d'une situation spéciale et incompréhensible et, comme le dit de Martens, c'est une situation absurde, d'autres n'y voient que contradiction, anomalie, etc.

M. Pillet (1) s'explique à ce sujet de la manière suivante : « Nous considérons, dit-il, comme bien plus embarrassante la situation créée par des traités qui, par un détour assez hypocrite, déguisent de véritables cessions territoriales sous des dénominations empruntées au droit de la propriété privée, occupation et administration. Chypre (traité de Constantinople du 4 juin 1878), Bosnie-Herzégovine (traité de Berlin du 13 juillet 1878, art. 25).

• • • • •

Ces expressions qui, en Droit privé, ont une portée certaine et bien connue, échappent en droit des gens à toute définition et ne témoignent que du désir de donner le change aux tiers sur les véritables intentions des hautes parties contractantes. »

(1) *R. G. D.*, t. V, 1898, p. 240 en note.

Néanmoins nous croyons qu'il n'est pas sans intérêt de rechercher d'où proviennent les difficultés qu'on rencontre lorsqu'il s'agit de trouver une explication en harmonie avec les principes du droit international.

A notre avis, les difficultés, pour expliquer la situation qui a été faite à la Bosnie et l'Herzégovine par l'art. 25 du traité de Berlin, proviennent de ce que les rédacteurs de cet article se sont moins souciés de créer une situation juridique nette et précise, qu'un *modus vivendi* entre les deux puissances. On n'a pas voulu, et cela intentionnellement, se prononcer sur la situation en droit international et Bluntschli a raison lorsqu'il prétend que le défaut de clarté est volontaire. Les auteurs, cependant, ont essayé d'adapter cette situation baroque et absurde à une des situations que connaît déjà la science du droit et ne se sont même pas fait scrupule de l'assimiler à des situations propres au droit privé, alors que la question doit être résolue exclusivement d'après les principes du droit des gens. Ils n'ont pas tenu suffisamment compte de ce fait, que la solution adoptée par l'art. 25 du traité de Berlin était sans précédent dans les combinaisons politiques et qu'en conséquence, c'est à une situation juridique toute nouvelle qu'il aurait fallu s'arrêter.

Ce qu'il faut, avant tout, rechercher, c'est la portée exacte des termes occupation et administration en droit international, en déduire les conséquences logiques et ensuite les appliquer d'une manière stricte à la Bosnie-Herzégovine sans laisser subsister des incertitudes. On

arrive alors à un résultat sensiblement différent de ceux que nous avons cités plus haut.

Reprenons l'art. 25 du traité de Berlin. Il décide que la Bosnie et l'Herzégovine seront occupées et administrées par l'Autriche-Hongrie. Or, le terme occupation a en droit international plusieurs significations qu'il convient d'examiner.

1° Dans le droit de la guerre, l'occupation d'un territoire a lieu, lorsque l'un des belligérants a envahi le territoire de l'autre et s'y maintient par la force des armes. Pour que cette *occupatio bellica* existe, il faut que l'envahisseur ait mis le gouvernement légal dans l'impossibilité d'exercer publiquement son autorité et qu'il se trouve en mesure d'y substituer l'exercice de sa propre autorité (1). Mais cette occupation est un pur fait et avant la conclusion de la paix elle n'a qu'un caractère essentiellement provisoire ;

2° Dans un autre sens, l'occupation est un mode d'acquisition d'un territoire, mais à la condition qu'il s'agisse d'un territoire vacant. L'Etat occupant exerce alors sa puissance sur ce territoire sans conditions, n'ayant pas contracté d'obligations envers un autre Etat ;

3° Le droit international connaît aussi l'occupation en tant que garantie d'un traité de paix. L'Etat vainqueur obtient de l'Etat vaincu qu'une partie de son territoire reste occupée même après la paix. Dans ce cas, lorsque le

(1) Bonfils, *Manuel de Droit International public*, 4^e éd. p. 588.

traité n'en a pas décidé autrement, l'occupation ne produit que des effets restreints, puisqu'elle ne comporte l'exercice d'aucune souveraineté, sauf pour les crimes et délits commis contre l'armée de l'occupant, qui relèvent de sa propre juridiction.

Aucune de ces trois occupations ne présente le caractère de celle à laquelle s'est arrêtée l'art. XXV du traité de Berlin, mais néanmoins, de l'examen de ces trois occupations il se dégage les points communs suivants : Lorsqu'il ne s'agit pas d'un territoire vacant, l'occupation ne comporte pas cession de territoire, ni définitivement ni temporairement. L'occupation est une situation de fait et l'Etat occupant, pour arriver à réaliser l'occupation, doit pouvoir recourir à la force lorsqu'il rencontre de la résistance.

L'occupation, telle qu'elle résulte du texte de l'art. XXV du traité de Berlin, présente cependant des analogies frappantes avec les points communs des autres occupations que connaît le droit international. Ne résulte-t-elle pas d'un traité, tout comme résulte d'un traité l'occupation que consent l'Etat vaincu ? L'Autriche-Hongrie n'était-elle pas, quoique juridiquement autorisée à occuper la Bosnie et l'Herzégovine, dans la nécessité de soutenir une véritable guerre contre les populations de ces provinces pour y installer son armée ? Son occupation présentait de ce fait tous les caractères que nous avons dégagés plus haut. Par ailleurs, remarquons que cette occupation avait un but qui lui était implicitement assigné par le traité de

Berlin et qui se dégage nettement du vote qui a précédé l'art. XXV.

L'occupation devait tendre à pacifier les deux provinces c'est-à-dire à veiller à la sécurité des habitants et de réprimer toute rébellion. Mais cette occupation n'a jamais signifié, dans l'esprit des parties, cession de territoire, même pas à titre temporaire.

De plus, dans la clause secrète du 13 juillet 1878, les plénipotentiaires autrichiens avaient formellement déclaré que l'occupation aura un caractère provisoire, ce qui prouve que l'Autriche-Hongrie n'entendait nullement incorporer dans la monarchie les deux provinces.

Pour ce qui est du terme « Administration » on est généralement d'accord en droit public pour considérer l'administration comme l'ensemble des services publics : En droit international il convient d'élargir cette notion en y faisant rentrer, outre les services publics, les services de législation et de juridiction. L'expression « Administration » devient alors synonyme de gouvernement.

Dire que telle province déterminée sera administrée par un Etat autre que celui dont elle fait partie, c'est dire qu'en fait l'Etat auquel on concède l'Administration y gouvernera dans le sens le plus large de ce mot.

Sur ce point, il ne peut y avoir de doute, car si on admettait des restrictions à cette administration, elle ne pourrait que nuire à la tranquillité de la province ainsi administrée. Seul l'Etat chargé de l'administration pourra commander à tous les services publics indistinctement,

réserve faite en ce qui concerne les services religieux. C'est aussi dans ce sens qu'il faut comprendre l'administration confiée à l'Autriche-Hongrie en Bosnie-Herzégovine.

Reste à savoir au nom de quelle puissance devrait s'exercer cette Administration. Logiquement, l'Administration aurait dû se faire au nom du Sultan, puisque les deux provinces ne cessaient pas de faire partie de son Empire et que, d'autre part, l'exercice de cette administration avait été simplement délégué à l'Autriche-Hongrie.

Mais il ne faut pas oublier que cette délégation était l'œuvre non pas seulement de la Turquie, mais bien de toutes les puissances signataires du traité de Berlin.

A ce titre l'Autriche-Hongrie n'avait aucun compte à lui rendre, elle était mandataire de l'Europe et, comme telle, exerçait l'Administration en son nom propre.

Si maintenant nous réunissons les deux éléments d'occupation et d'administration en nous plaçant dans l'hypothèse de l'art. XXV du traité de Berlin, nous constatons que l'Autriche-Hongrie a légitimement occupé les deux provinces et qu'elle y a gouverné sans restriction en son nom propre. Elle y exerçait tous les droits de souveraineté qui rentraient normalement dans les attributions d'un administrateur en droit international et cela avec l'assentiment de l'Europe et de la Turquie spécialement, en vertu de la convention du 21 avril 1879.

Dès lors la situation juridique de la Bosnie et de l'Herzégovine, telle qu'elle résultait de l'art. XXV du traité de

Berlin, de la clause secrète du 13 juillet 1878 et de la convention austro-turque du 21 avril 1879, nous apparaît de la manière suivante :

L'ensemble de la situation était empreint d'un caractère essentiellement provisoire.

Aucun doute ne peut subsister à cet égard. La clause secrète le dit textuellement et le premier ministre de la monarchie austro-hongroise l'a maintes fois affirmé (1).

L'Autriche-Hongrie y exerçait provisoirement la souveraineté pleine et entière aussi bien en fait qu'en droit.

La convention austro-turque du 21 avril 1879 a conféré à l'Autriche-Hongrie tous les attributs de la souveraineté, elle exerçait donc la puissance publique non pas d'une manière occulte mais légitimement du consentement de l'Europe et de la Turquie en particulier. De ce fait, notre sentiment personnel est que la Turquie ayant volontairement, quoique provisoirement, abdiqué au profit de l'Autriche-Hongrie les droits de souveraineté, n'a pu en conserver aucun pendant la même période. En vain essaierait-on de s'arrêter à la souveraineté nominale dont restait nantie la Turquie ; au point de vue juridique, la souveraineté nominale n'a qu'une portée illusoire. La souveraineté par essence est rebelle à tout fractionnement. Dès qu'on veut en démembrer les éléments elle disparaît,

(1) Voy. Discours d'Andrassy aux Délégations du 1^{er} déc. 1878, Discours, 18 février 1879, dans Muller, *Politische Geschichte der Gegenwart*, p. 172.

pour réapparaître sous d'autres dénominations, suzeraineté, protectorat, etc.

L'expression de *nudum jus* qu'on a voulu employer pour qualifier les droits du Sultan n'est qu'une transposition de la nue propriété que connaît le droit privé dans le domaine du droit des gens, mais en notre matière elle est inconcevable. Si, comme nous l'avons montré, l'Autriche-Hongrie exerçait la souveraineté en fait et en droit de l'aveu même de la Turquie, celle-ci doit être considérée comme s'en étant dessaisie d'une manière adéquate, tout au moins provisoirement. Les hésitations des auteurs qui emploient des expressions vagues et insuffisantes proviennent de ce qu'ils essaient de sauvegarder l'amour-propre de la Turquie, qu'on a forcée à se dépouiller. On a voulu faire croire à cette puissance qu'elle conservait ce qu'en réalité on l'obligeait à abandonner. Mais, au point de vue juridique, de pareilles satisfactions platoniques doivent être écartées et l'on ne doit pas craindre d'aborder le problème en face et sans préjugés.

Si la Turquie a abdiqué, provisoirement, comme cela a été établi, au profit de l'Autriche-Hongrie, la souveraineté sur la Bosnie et l'Herzégovine, elle n'a pas pu la conserver en même temps. Elle n'avait donc plus de droits de souveraineté sur ces provinces.

Est-ce à dire que la Turquie n'avait plus, dès lors, aucun droit sur la Bosnie et l'Herzégovine ?

Que ces provinces aient cessé de faire partie de l'Empire ottoman ?

Non, assurément.

Comme nous l'avons dit plus haut, ni l'occupation, ni l'administration d'une province par une tierce puissance, n'impliquent appropriation du territoire de la dite province au profit de l'Etat qui l'occupe et l'administre.

Ni l'art. XXV du traité de Berlin, ni la convention austro-turque de 1879 consacrant la cession provisoire des droits de souveraineté à l'Autriche-Hongrie sur la Bosnie-Herzégovine, n'ont eu pour effet de les détacher de l'Empire ottoman. Ces deux provinces sont donc demeurées turques pendant toute l'époque que le traité de Berlin est resté en vigueur. En droit international cette situation se traduit par l'explication suivante :

La Turquie a conservé un droit réel de droit public sur le territoire de la Bosnie et l'Herzégovine pendant tout le temps qu'a duré l'occupation et l'administration austro-hongroise.

Ce droit réel qu'a un Etat sur son territoire a existé de tout temps. Aujourd'hui, cependant, il semble que les théoriciens modernes cherchent à le nier, en soutenant que le droit de l'Etat sur son territoire se confond avec le droit d'exercer sa puissance publique. Néanmoins il trouve encore des défenseurs nombreux et éminents dans tous les pays (1).

(1) Pradier-Fodéré, *Traité de Droit international public*, t. II, p. 128, 141.

Bonfils, *Manuel de Droit International public*, p. 175.

Jèze, *Etude sur l'occupation comme mode d'acquérir des territoires en Droit international*, Paris, 1896, p. 312.

Piédelièvre, *Précis de Droit International*, t. I, p. 253, 254, 323.

Heffter, *Le Droit international de l'Europe*, Paris, 1883, p. 153, 451.

Paul Labaud (1), un des auteurs les plus connus dans les pays d'outre-Rhin et dont les opinions en droit public font autorité, s'exprime très clairement sur ce point.

« Il faut, dit-il, reconnaître qu'il y a un droit de l'Etat sur son territoire, *droit substantiellement différent de ses droits de souveraineté* sur les sujets et qui a bien le caractère d'un droit sur les choses « de droit public » (*Sachenrecht*).

Les avantages de notre solution sont multiples. Elle concilie en tous points le droit et le fait pendant la période de l'occupation et de l'administration austro-hongroise. Dans les négociations et la convention qui s'en est suivie, du 26 février 1909, par laquelle la Turquie a reconnu l'annexion de la Bosnie et de l'Herzégovine, elle trouve une confirmation éclatante.

En effet, au cours des échanges de vues entre Vienne et Constantinople à la suite de la proclamation d'annexion, il n'a pas été sérieusement question d'une usurpation, par l'Autriche-Hongrie, des droits de souveraineté.

La Sublime-Porte et plusieurs cabinets européens reprochaient à l'Autriche-Hongrie surtout la violation du traité de Berlin.

Aussi, lorsqu'un rapprochement se produisit entre la Turquie et l'Autriche-Hongrie, et que cette dernière lui fit offre d'une indemnité, ce fut pour la dédommager de ses

(1) Paul Labaud, *Le Droit public de l'Empire allemand*, éd. française, t. I, p. 289 et 290.

droits réels, qu'elle allait perdre définitivement, et non pas de ses droits de souveraineté.

Le baron d'Æhrenthal, ministre des Affaires étrangères d'Autriche-Hongrie, dans les instructions qu'il adressa à son représentant à Constantinople, le margrave de Pallavicini, à la date du 6 janvier 1909, s'exprime ainsi :

« Pour montrer à la Porte notre large esprit de conciliation, nous serions disposés à lui verser le montant d'une somme de deux millions et demi de livres turques à titre de dédommagement pour les biens du fisc situés en Bosnie et en Herzégovine, à la condition toutefois que ces biens soient reconnus tels par un arbitre choisi d'un commun accord (1) ».

Soumise aux ministres turcs, l'offre du baron d'Æhrenthal fut aussitôt acceptée et, le 12 janvier 1909, l'ambassadeur d'Autriche-Hongrie à Constantinople en informait officiellement son chef (2). Cette acceptation pure et simple a une importance considérable à notre point de vue ; elle prouve bien que, dans l'esprit du gouvernement turc, ses droits sur la Bosnie et l'Herzégovine n'ont jamais été autre chose que des droits réels, qu'a un Etat sur son territoire et sur les biens publics qui s'y trouvent.

C'est donc une superfétation que de parler de droits de souveraineté nominale et de *nudum jus*, alors que la Turquie les considérait depuis 1878 comme ayant cessé d'exister à son profit.

(1) *Livre rouge*, n° 92.

(2) *Livre rouge*, n° 93.

Pour mémoire, mentionnons l'art. V de l'accord austro-turc du 26 février 1909 dont le texte est ainsi conçu :

« Une décision arbitrale ayant constaté de plus que, d'après le Code foncier ottoman, l'Etat ottoman possédait en Bosnie-Herzégovine des biens immeubles de diverses natures, le Gouvernement commun d'Autriche-Hongrie s'engage à payer à Constantinople dans un délai de quinze jours, qui suivront la ratification du présent protocole, au Gouvernement ottoman, une somme de deux millions et demi de livres turques en or, comme contre-valeur de ces biens immeubles (1). »

On ne saurait mieux convenir que les droits de la Turquie sur les deux provinces n'étaient autre chose que des droits réels de droit public.

(1) *Livre rouge*, n° 112, supplément 1.

CHAPITRE III

De l'occupation — Administration vers l'annexion

Le traité de Berlin était à peine signé, que les troupes austro-hongroises se concentrèrent vers la frontière du Sud pour exécuter sans retard la teneur de l'art. XXV. Mais au lieu d'être une simple promenade militaire, comme se l'étaient figuré les diplomates de Vienne, l'occupation de la Bosnie et de l'Herzégovine fut au contraire une véritable guerre, qui ne dura pas moins de deux mois et demi (1). Les populations de ces provinces composées surtout de Serbes, de Mahométans et de Catholiques Croates appartenant à la race jougo-slave (2) virent avec infiniment de mécontentement l'armée autrichienne prendre possession du pays. Après une résistance désespérée qui coûta huit mille hommes à l'armée de l'envahisseur, ils se soumirent enfin, mais pendant toute la période de l'occupation ils ne

(1) Commencée le 29 juillet 1878, elle finit le 20 novembre de la même année.

(2) Jougo slave, c'est-à-dire slaves du Sud.

cessèrent de marquer leur haine aux administrateurs que le gouvernement de Vienne envoya dans les deux provinces pour y établir l'ordre et la tranquillité.

Les ministres austro-hongrois ne se laissèrent cependant pas décourager par les premiers insuccès. Fidèles aux engagements qu'ils avaient pris devant l'Europe à Berlin, ils se mirent résolument au travail. Un programme fut élaboré, comportant l'organisation de l'Administration, la pacification religieuse, le développement intellectuel et économique. Les résultats de la mise en pratique de ce programme sont cependant très contestables. Le reproche capital que l'on puisse faire à l'œuvre austro-hongroise en Bosnie-Herzégovine, c'est de s'être très peu soucié du bonheur des populations.

L'empereur d'Autriche roi de Hongrie, a avant tout songé à établir et à affirmer sa puissance, afin que, par la suite, ces pays ne puissent pas être détachés de son Empire. Si des routes excellentes ont été construites, il faut reconnaître que la stratégie y a collaboré pour beaucoup. La majeure partie des revenus des deux provinces fut employée pour couvrir les frais de forteresses, casernes, matériel de guerre, afin de tenir en respect, par tout un déploiement de forces extraordinaires, certains Etats voisins comme la Serbie et le Monténégro.

Les administrateurs, pour la plupart étrangers au pays, ne parlant même pas la langue de leurs administrés, étaient imbus de procédés rigoureux et se montrèrent intransigeants avec les populations, s'efforçant surtout de

détruire en eux le sentiment de fraternité qui les unissait aux Serbes. Qu'on se rappelle ce que fut l'Administration allemande en Alsace-Lorraine après 1871, la tyrannie avec laquelle elle procédait vis-à-vis des populations qui ne s'étaient pas expatriées et l'on aura une idée exacte de ce que fut l'Administration austro-hongroise en Bosnie-Herzégovine (1). Malgré la construction de ponts, d'hôpitaux et d'écoles un peu partout, malgré les efforts faits en vue d'améliorer le régime agraire qui s'inspire encore de procédés féodaux, l'Autriche-Hongrie ne parvint pas à éteindre la haine des populations contre un gouvernement qui leur fut imposé par la force. La sourde colère des Bosniaques et des Herzégoviniens, contre les autorités austro-hongroises, fut entretenue avec ardeur, par des agents habiles, au service de la Serbie, et les progrès de cette propagande devaient peser pour beaucoup dans les déterminations prises par le baron d'Æhrenthal, à l'encontre des provinces occupées. L'idée naquit lentement dans les milieux austro-hongrois, que le temps était venu de mettre un terme à toutes les menées des populations slaves en Bosnie et en Herzégovine, par une régularisation de la situation équivoque que le traité de Berlin y avait créé.

L'annexion fut envisagée comme un fait inévitable,

(1) Gabriel Monod a très justement qualifié la Bosnie-Herzégovine, d'Alsace-Lorraine balkanique (Driault, *Question d'Orient*, préface).

que l'on ne devait pas manquer de réaliser à la première occasion. En 1906, il en fut question pour la première fois au moment où l'empereur François-Joseph forma le projet de faire un voyage en Bosnie-Herzégovine pour assister aux grandes manœuvres, mais au dernier moment il en fut empêché (1).

Vers la même époque M. de Goluchovski, premier ministre austro-hongrois, qui, pendant dix années durant, défendit la politique du *statu quo*, dans les Balkans, fut remplacé par le baron d'Æhrenthal et aussitôt un revirement se produisit dans les affaires extérieures.

Inspiré par l'archiduc François Ferdinand dont les vertus guerrières sont devenues exemplaires en Autriche, le ministre des Affaires étrangères tourna ses regards définitivement vers l'Orient. Plusieurs symptômes de troubles devaient particulièrement attirer son attention. En Bosnie-Herzégovine, l'élément musulman qui, jusque-là, s'était contenté de demander simplement l'autonomie administrative, changea ses revendications sous l'influence des idées jeunes turques. Le journal *Muslimanske Svijesti* » (2), organe du parti national ottoman, fut lancé au début de l'année 1908. Dès son premier numéro, il publia un programme nouveau, de réformes à introduire en Bosnie-Herzégovine. Bientôt l'idée d'un corps représentatif des

(1) René Pinon, *Revue des Deux-Mondes*, 15 décembre 1908.

(2) Baereithner, *Bosnische Eindrücke*, p. 27 (Impressions de Bosnie).

populations pour la gestion des intérêts locaux, fut agité avec violence. De tous côtés, il fut question d'instituer, dans ces pays, des assemblées régionales où les habitants pourraient exprimer des vœux. On ne voulait plus du régime despotique du baron de Kallay, alors que les provinces limitrophes bénéficiaient toutes d'un régime représentatif.

L'Autriche-Hongrie, dans la mesure de son mandat, aurait pu faire droit aux aspirations des populations. Mais les événements n'étaient pas propices à de pareilles réformes ; l'idée que le Sultan était le légitime propriétaire des deux provinces n'avait pas encore disparu des mémoires. Elle fut au contraire mise en relief avec beaucoup d'âpreté et l'on se demandait anxieusement à Vienne quelle serait la situation d'un Landtag en Bosnie-Herzégovine, qui voterait à la fois une adresse à l'empereur François-Joseph et une autre au Sultan, ou bien qui discuterait sur le point de savoir auquel des deux souverains seraient destinés ses vœux.

Des pareilles considérations méritaient un examen sérieux de la situation et le baron d'Ehrenthal n'y trouva d'autre solution que de régulariser ses titres de propriété en Bosnie-Herzégovine.

Entamer des pourparlers à ce sujet avec la Sublime-Porte, était chose très délicate et le représentant du ministère des Affaires étrangères ne s'y risqua pas. Il prit un détour, en cherchant à mettre à l'épreuve les dispositions de l'Europe, envers la monarchie austro-hongroise.

Le 27 janvier 1908, il annonçait, sans autres préparatifs, aux délégations, que, par la prise de possession (Besitz) de la Bosnie et de l'Herzégovine, l'Autriche-Hongrie était aussi un Etat balkanique et qu'à ce titre elle devait comprendre les signes des temps et en profiter (1).

Parlant ensuite de la nécessité d'une politique de voies de communications, prévoyante de l'avenir, il ajoutait qu'il se disposait à demander au Sultan la mise à l'étude d'un raccordement de chemins de fer autrichiens aux chemins de fer turcs (jonction Uvac-Mitrovitza). Du coup la diplomatie européenne fut mise en éveil et le problème balkanique si compliqué et si gros d'imprévus attira à nouveau l'attention des différents cabinets signataires du traité de Berlin. La Russie, protectrice des peuples slaves, s'émut plus que les autres. Une campagne de presse violente s'en suivit contre les ambitions de la monarchie austro-hongroise en Orient, mais le baron d'Éhrenthal ne se laissa pas décourager. Il tint tête aux critiques les plus redoutables, qui d'ailleurs n'étaient pas faites pour les surprendre.

N'avait-il pas, dans cette même séance du 27 janvier 1908, déclaré : « Nous sommes aux portes de l'Orient où les problèmes difficiles à résoudre sont nombreux. Notre voix ne sera entendue que si notre bras est fort. » C'était plus qu'un avertissement donné à l'Europe et celle-ci, pressentant des nouvelles complications dans les Balkans, résolut d'y parer par des mesures préventives.

(1) *La Vie politique dans les Deux-Mondes*, 1907-1908, p. 192.

C'est la Macédoine qui constituait à ce moment le fameux point noir à l'horizon diplomatique, et qui aurait pu facilement être le point de départ d'une nouvelle crise orientale. De là toutes les conversations diplomatiques au sujet de la question macédonienne, qui remplirent la première moitié de l'année 1908. Au moment où on allait aboutir à une solution pratique, éclatait subitement la révolution jeune-turque (25 juillet 1908) dont les conséquences devaient agir sur la politique extérieure d'une manière décisive. L'Europe civilisée ne pouvait manquer en l'occurrence de manifester ses sympathies au régime nouveau établi en Turquie.

Mais en même temps et fatalement la révolution jeune-turque devait avoir [son contre-coup dans la Bosnie-Herzégovine qui, comme nous l'avons démontré, étaient restées provinces de l'Empire ottoman.

Le sentiment national turc se réveilla plus intense que jamais dans les pays occupés. Aux 600.000 musulmans de Bosnie, enthousiastes du régime constitutionnel et libéral établi à Constantinople, se joignirent tous les Serbes de la Bosnie et de l'Herzégovine pour fraterniser dans le même cri : « A bas l'Autriche. Vive la Bosnie turque. »

L'effervescence grandit de jour en jour et atteignit son point culminant à la fin du mois d'août. La fête du Sultan qui avait lieu vers cette époque fut célébrée dans les deux provinces avec une pompe extraordinaire.

Toutes les sympathies du peuple bosniaque allaient vers le souverain de l'Empire ottoman et les autorités autri-

chiennes, afin de ne pas envenimer les relations diplomatiques, durent assister impuissants devant ce nouveau mouvement populaire. A Vienne cependant on suivait minutieusement les progrès de l'influence de la Jeune-Turquie en Bosnie-Herzégovine. La situation fut jugée par la diplomatie autrichienne extrêmement grave. Malgré les encouragements donnés au nouveau régime turc, auquel les Autrichiens, par esprit de courtoisie et pour dissiper toute arrière-pensée furent obligés de s'associer, on ne perdait pas de vue les répercussions du nouvel état de choses établi en Turquie, sur les provinces occupées. La presse ottomane prit à ce moment la défense des intérêts politiques extérieurs de l'Empire et, naturellement, le traité de Berlin, monument d'humiliation imposé à la Turquie en 1878, fut l'objet des plus sévères critiques. La revision de ce traité ne pouvait manquer d'être envisagée par les patriotes ottomans, et à cette revision se rattachait inévitablement la question bosniaque. Les diplomates autrichiens auxquels ces considérations n'avaient pas échappé comprirent que la situation allait prendre pour eux une tournure périlleuse. Les efforts faits pendant trente années en Bosnie, allaient-ils profiter à d'autres ? Certes, en droit l'occupation commençait à devenir contestable. Du moment que la Sublime-Porte allait régénérer l'Empire ottoman, ne songerait-elle pas à étendre sa sphère d'influence en Bosnie-Herzégovine ?

Quelle serait, d'autre part, la situation de ces provinces si, étant occupées par l'Autriche-Hongrie, elles envoyaient

des députés siéger à Constantinople. Le cabinet de Vienne prit ces questions au sérieux et, après mûre réflexion, s'arrêta à l'unique solution qui lui parut de nature à sauver le prestige de la monarchie, l'annexion pure et simple des deux provinces.

Par ailleurs, l'incorporation de la Bosnie-Herzégovine dans la monarchie austro-hongroise présentait d'autres avantages. Elle agrandirait l'étendue de la monarchie si éprouvée territorialement pendant le dernier siècle. En même temps, elle affirmerait la volonté de s'affranchir de scrupules arriérés sur le respect des traités vieillissants dans des régions relevant géographiquement de l'Autriche-Hongrie. L'annexion des deux provinces permettrait, à l'instar de l'Alsace-Lorraine, de constituer un pays d'Empire autonome, pouvant servir de noyau, de centre d'attraction à des pays voisins, qui pourraient être rattachés de la même façon, quand les circonstances le permettraient à la grande Confédération austro-hongroise (1). Aussi, dès le mois d'août 1908, l'état-major fut officiellement saisi de la question. Les généraux, après une étude approfondie de la valeur stratégique des provinces occupées, se prononcèrent pour l'annexion, mais en même temps, étant donné le peu d'importance que présentaient, au point de vue militaire, les routes du sandjak de Novi-Bazar on proposa de le restituer à la Turquie.

Ce projet, communiqué au monarque, reçut son entière

(1) *Questions diplomatiques et coloniales*, 16 octobre 1908.

approbation. Dès lors on passa l'affaire aux diplomates. M. le baron d'Æhrenthal, après avoir eu plusieurs entretiens avec certains de ses collègues, comme M. de Beck et M. Wekkerlé, ce dernier président du Conseil Hongrois se mit en devoir d'exécuter sa mission (1).

A la vérité, les raisons à invoquer en faveur d'une annexion ne pouvaient être ni sérieuses ni nombreuses et cependant il fallait apporter aux yeux de l'Europe tout au moins une apparence de justification.

La presse officieuse de Vienne fut mise en mouvement. On s'en prit à la Serbie et aux soi-disant troubles récemment fomentés par elle. Un complot dit « de la Grande Serbie » fut découvert et un grand nombre de personnes arrêtées. En réalité, c'était là l'œuvre du provocateur Nas-titsch, bien connu dans les Balkans (2).

De tous côtés, les bruits d'annexion prochaine se répandirent avec persistance et ne tardèrent pas à être connus en Bosnie et en Herzégovine. Les populations de ces provinces avaient réclamé à plusieurs reprises un régime représentatif. On allait pouvoir se servir de ce motif pour justifier l'annexion, puisque sans elle, il n'était pas possible de faire bénéficier ces pays d'une Constitution. La manœuvre, pour si habile qu'elle fût, n'échappa cependant

(1) *Neue Freie Presse*, 7 octobre, 1908.

(2) Le député Dr Masaryk a démontré, à la délégation autrichienne, la parfaite inanité de ce complot. Son ouvrage contient à cet égard des nombreux renseignements. *Der Agramer Hochverrathsprozess*.

pas à la population bosniaque. Les habitants les plus en vue des deux provinces rédigèrent une note qu'ils remirent à M. de Burian, ministre commun des finances, lors de son voyage en Bosnie (septembre 1908), un mois avant l'annexion.

Elle débutait en ces termes :

« Le séjour de Votre Excellence dans notre patrie donne l'occasion aux soussignés d'exprimer, au nom des organisations orthodoxes et musulmanes de la nation serbe, l'impérieuse nécessité d'introduire en Bosnie-Herzégovine un régime constitutionnel complet, conforme aux besoins de la population et aux progrès du siècle, régime qui ne doit d'aucune façon préjuger une solution du statut international de la Bosnie-Herzégovine, mais tout simplement mettre un terme au mécontentement populaire, qui a sa source principale dans le régime gouvernemental actuel, absolutiste et rétrograde. »

« Par l'introduction du régime constitutionnel, en laissant intacte la situation internationale de notre patrie, la paix serait assurée dans le pays et la plupart des conflits occasionnés par la force des choses seraient évités (1) ».

Ce vœu n'arrêta pas la décision du baron d'Æhrenthal.

Un mince incident diplomatique qui se produisit vers la même époque à Constantinople, à l'occasion d'un dîner offert par le ministère des Affaires étrangères de Turquie,

(1) René Moulin, Citation dans *La Crise balkanique*, p. 275.

au corps diplomatique accrédité près la Sublime-Porte, et dont on avait intentionnellement exclu l'agent bulgare, comme ne représentant pas une puissance indépendante, servit de prétexte pour porter un coup mortel au traité de Berlin.

Le 5 octobre 1908, le prince Ferdinand de Bulgarie, à peine revenu de son voyage de Hongrie où coïncidence fâcheuse, le vieil Empereur-Roi l'avait reçu avec des honneurs royaux, se faisait acclamer, à Tirnovo, tsar des Bulgares et proclamait la Bulgarie indépendante.

Le lendemain, une nouvelle surprise était réservée aux ministres tures, c'était la signification de l'annexion de la Bosnie et de l'Herzégovine par l'Autriche-Hongrie.

CHAPITRE IV

L'ANNEXION

Proclamations. Négociations. Règlements

Le 3 octobre 1908, le baron d'Æhrenthal, ministre des Affaires étrangères et président du conseil commun des ministres de l'Autriche-Hongrie, télégraphiait à son représentant à Constantinople, le margrave de Pallavicini, le contenu d'une note verbale et lui envoyait en même temps l'ordre de la remettre à la Sublime-Porte, trois jours après.

A la même date, l'ambassadeur de l'Autriche-Hongrie à Paris, le comte de Khevenhüller Metsch, remit à M. Fallières une lettre autographe de l'empereur François-Joseph. Cette lettre portait à la connaissance du chef de l'État français, que le monarque austro-hongrois avait l'intention d'annexer la Bosnie et l'Herzégovine. Le lendemain, des informations semblables étaient remises par

les ambassadeurs austro-hongrois, accrédités près les cours de Berlin, Londres, Rome et Saint-Pétersbourg, aux souverains de ces pays. L'empereur François-Joseph tenait à prévenir les puissances signataires du traité de Berlin, de sa décision, avant d'en faire part à la principale intéressée, la Turquie, et aussi pour éviter de faire coïncider l'annexion avec la proclamation de l'indépendance bulgare.

Le 6 octobre enfin, la note du gouvernement austro-hongrois fut remise à Constantinople aux ministres de la Sublime-Porte, auxquels l'ambassadeur de Vienne fournit des explications complémentaires. Cette note, que la plupart des journaux ont passée au crible de la critique, débutait par un éloge que le gouvernement austro-hongrois adressait au régime nouveau dont se réjouissait la Turquie.

Afin de bien montrer l'amitié qui liait l'Empire ottoman à l'Autriche-Hongrie, la note déclarait (1), qu'à raison de l'état de choses établi en Turquie, le sandjak de Novi-Bazar, qui jusque-là était occupé par les troupes autrichiennes, sera évacué dans le plus bref délai et remis au Sultan en toute souveraineté. La note insistait tout particulièrement sur l'importance de cette restitution qui, dans l'esprit des gouvernants autrichiens, signifiait tout renoncement aux vellétés de convoitises territoriales dont on accusait, dans toute l'Europe, la diplomatie de la monarchie danubienne. Après avoir rappelé les mérites de

(1) *Livre rouge*, n° 1.

l'œuvre austro-hongroise en Bosnie-Herzégovine, et le haut degré de culture matérielle et intellectuelle que les deux provinces avaient atteint, ce qui aussi nécessitait une participation aux bienfaits d'un régime constitutionnel, la note se terminait par des considérations sur l'urgence qu'il y avait à réaliser cette dernière mesure, et déclarait que le cabinet de Vienne se voyait de ce fait « dans l'impérieuse nécessité de s'affranchir des réserves contenues dans la convention de Constantinople et de reprendre, quant à la Bosnie et l'Herzégovine, son entière liberté d'action ». La note qui fut remise le même jour aux cabinets des puissances signataires du traité de Berlin contenait en substance les mêmes arguments que nous venons de résumer. Pour renforcer les déclarations faites aux puissances étrangères et dans le but évident de faire de l'annexion un fait accompli, l'empereur François-Joseph lança, le 7 octobre, une proclamation au peuple des deux provinces dont nous extrayons le passage suivant :

« Afin de faire parvenir la Bosnie et l'Herzégovine à un niveau plus élevé de la vie politique, nous avons décidé d'accorder aux deux pays des institutions constitutionnelles, en tenant compte des conditions actuelles et des intérêts généraux, de façon à créer une base légale, par la représentation de leurs souhaits et de leurs besoins. Mais la condition préliminaire et indispensable à l'établissement de cette constitution provinciale, consiste en la création préalable d'une situation juridique précise et dépourvue de toute ambiguïté pour les deux pays. Par ces motifs et dans le souvenir

des liens qui existaient jadis entre nos glorieux ancêtres sur le trône hongrois et ces pays, nous portons sur la Bosnie et l'Herzégovine les droits de notre suzeraineté et c'est notre volonté que l'ordre de la succession de notre maison soit établi également sur ces pays (1). »

Au lendemain de cette proclamation, le baron d'Ehrenthal, dans un discours qu'il prononça aux délégations, précisa avec plus de détails sa nouvelle politique extérieure.

Il ressortait clairement des explications fournies par le ministre des Affaires étrangères, qu'à son point de vue le traité de Berlin ayant conféré à l'Autriche-Hongrie le mandat d'occuper et d'administrer la Bosnie et l'Herzégovine, entendait implicitement établir dans ces provinces un état de choses durable. La monarchie austro-hongroise ayant donné une preuve de sa modération et de sa prudence, en ne transformant qu'au bout de trente années et sous la pression des circonstances, la situation créée par le traité de Berlin, pourra à l'avenir, comme les autres puissances, observer avec sympathie la régénération de la Turquie et se réjouir des progrès accomplis par le nouveau régime.

Aussitôt connue, l'annexion de la Bosnie et de l'Herzégovine souleva une émotion intense dans toute l'Europe et particulièrement en Turquie. Personne ne songeait à

(1) Proclamation au peuple de Bosnie-Herzégovine, *Le Temps*, 9 octobre 1908.

contester les droits que le traité de Berlin avait conférés à l'Autriche-Hongrie sur les deux provinces, ni même la main-mise entière et définitive sur ces pays. La question de fond passa pour ainsi dire au second plan. C'est la forme de l'annexion qui fut mal appréciée par les puissances signataires du traité de Berlin. Comment, en effet, pouvait-on justifier la résiliation d'un traité, œuvre de plusieurs Etats, par la volonté d'un seul entre eux ? Les réserves que formulèrent la majorité des cabinets européens avaient toutes pour base, cette résiliation d'une convention internationale par la volonté d'un seul des contractants. Dès le 8 octobre, M. Asquith, premier ministre de la Grande-Bretagne, déclarait, dans un discours qu'il prononça à Leven, que les dispositions territoriales existantes de l'Empire ottoman étaient le résultat de l'engagement solennel et réciproque entre toutes les puissances. Il rappela que, par un protocole de janvier 1871, adjoint au traité de Londres et auquel l'Autriche-Hongrie a donné son adhésion, il fut expressément dit, qu'aucune puissance ne peut briser les engagements pris par les traités ou en modifier les stipulations autrement que par un accord amical et avec le consentement des autres parties contractantes. Ayant exposé brièvement les conséquences de l'annexion, il se demanda quelle devait être l'attitude du gouvernement britannique. Sa réponse fut la suivante :

« Nous ne saurions reconnaître à aucune puissance ou Etat le droit de modifier les termes d'un traité international,

sans l'adhésion des autres parties contractantes. Nous ne pouvons accepter les résultats d'aucune mesure de cette nature avant que l'on ait consulté les autres puissances, parmi lesquelles, notamment dans cette affaire, la Turquie, qui est l'une des puissances les plus étroitement intéressées, parce que si, dans la politique extérieure, il devrait être d'usage qu'une seule puissance ou Etat pût, selon ses volontés, commettre subitement des violations de traités internationaux la confiance publique s'en trouverait ébranlée (1). »

Le sous-secrétaire d'Etat au *Foreing Office* répondit à peu près dans le même sens à l'ambassadeur austro-hongrois qui venait lui remettre copie de la note collective adressée aux puissances.

Au quai d'Orsay, le comte de Khevenhüller-Metsch reçut une communication dont l'idée maîtresse était que le gouvernement de la République, tout en ne se montrant pas intransigeant sur la question de l'annexion elle-même, croyait cependant que cette affaire relevait d'une entente entre les puissances intéressées. A Saint-Petersbourg on se montra, au reçu de la note austro-hongroise, plus que réservé. Le secrétaire d'Etat aux Affaires étrangères, en l'absence de M. Isvolski, tout en prenant acte de la communication autrichienne, fit remarquer à l'ambassadeur de Vienne que le traité de Berlin se trouvait désormais modifié et qu'une délibération entre les puissances, afin de régler la question, serait inévitable.

(1) *Questions diplomatiques et coloniales*, 1908. *Documents*, p. 520.

En présence de toutes ces déclarations qui s'accordaient sur un point, à savoir que l'atteinte portée au traité de Berlin devrait être réglée par une entente entre les puissances, l'idée de la réunion d'une conférence internationale devrait inmanquablement se produire.

La Turquie, dès le lendemain de la remise de la note austro-hongroise, répondit par une protestation formelle contre la violation par l'Autriche-Hongrie de l'article 25 du traité de Berlin et de la convention austro-turque du 21 avril 1879.

A ce sujet la note turque s'exprimait ainsi :

« Aucune dérogation à ces actes ne peut être opérée sans l'accord unanime de la Turquie, Souveraine de ces contrées et des autres hautes parties contractantes (1). »

ce qui impliquait également un accord futur à intervenir entre toutes les puissances signataires du traité de Berlin. Le cabinet de Vienne lui-même n'était pas hostile à l'idée d'une conférence ; la seule condition qu'il y mît, fut que l'annexion de la Bosnie-Herzégovine, quoique inscrite au programme, ne fût l'objet d'aucune discussion. L'accord, dans ces conditions, n'aurait pas tardé à se produire. Personne ne songeait sérieusement à discuter l'acte de l'Autriche-Hongrie et la réunion d'une conférence, qui aurait eu pour but de remanier un peu le traité de Berlin, en ce qui concerne l'art. XXV et ceux des articles relatifs à la Bulgarie et à déterminer les indemnités, voire même

(1) *Livre rouge*, n° 24.

des compensations à accorder à la Turquie, aurait eu beaucoup de chances d'aboutir. Mais dès l'ouverture de la crise, d'autres facteurs entrèrent en jeu et brouillèrent si bien les plans de l'Autriche-Hongrie et peut-être aussi ceux des autres puissances, que l'entente devint presque impossible. La question serbe eut pour effet d'envenimer de la façon la plus grave et pendant plusieurs mois toutes les relations diplomatiques et tous les projets d'entente qui furent élaborés. Il n'est pas sans intérêt de donner une idée de ce que furent les réclamations de ce petit Etat voisin de l'Autriche-Hongrie.

Ses réclamations tendirent à obtenir non seulement des avantages matériels mais aussi des compensations territoriales.

Outre la remise d'une bande de territoire sur la rive gauche de la Drina et dont l'Autriche-Hongrie devait naturellement faire les frais, la Serbie réclamait la libre construction de chemins de fer dans le sandjak de Novi-Bazar et le droit de faire traverser le sandjak par des troupes serbes. De plus, la Save et la Drina comme frontières naturelles, l'agrandissement du territoire monténégro et des garanties autonomistes pour la Bosnie et l'Herzégovine (1). D'autre part, la Question de la Crète était à nouveau soulevée. Les Crétois réclamaient que l'île fût réunie à la Grèce et fût l'objet d'un examen à la future conférence. La Russie, à son tour, pour contrebalancer

(1) René Millet, *La crise balkanique*, p. 287.

les avantages obtenus par l'Autriche-Hongrie faisait en vain des démarches pressantes auprès du cabinet de Londres pour obtenir la liberté des détroits. Les journaux français parlaient d'une liberté d'action au Maroc que la France pourrait éventuellement rapporter de la Conférence et l'Italie caressait, elle aussi, des espoirs en Albanie, auxquels elle prétendait avoir légitimement droit.

Avec un pareil programme ce n'est plus une retouche du traité de Berlin que la conférence aurait eu à opérer, mais un remaniement complet, dont la Turquie serait sortie, plus meurtrie encore, qu'en 1878.

A toutes ces difficultés de fond venaient s'ajouter de graves problèmes de forme, en quelque sorte des questions préjudicielles dont la complexité ne le cédait en rien à celles que nous venons d'examiner. Ne s'agissait-il pas de savoir quelles seraient les puissances qui participeraient à la conférence? Les petits Etats balkaniques seraient-ils admis à exposer leurs doléances ou au contraire les écarterait-on de la conférence, comme cela s'était déjà fait en 1878.

A aucun prix la Turquie n'eût accepté de siéger aux côtés de la Bulgarie à égalité de droit. Cela aurait constitué, de sa part, une reconnaissance de l'indépendance bulgare, alors que précisément cette indépendance aurait dû faire l'objet d'une discussion dans le sein de la conférence.

L'Autriche-Hongrie, à son tour, n'aurait pas permis à la

Serbie de poser ses réclamations, en ce qui concerne la Bosnie-Herzégovine, puisqu'elle mettait comme condition à sa participation à la Conférence, que l'annexion ne fût même pas discutée.

Pour toutes ces raisons l'idée de la Conférence était fatalement vouée à un échec.

Néanmoins on s'efforçait de toutes parts à la rendre possible. Elle avait en effet un grand avantage, qui contrebalançait tous les inconvénients que nous avons vus, et cet avantage consistait dans la sauvegarde des principes du droit. La conférence, c'était la confirmation des paroles de M. Isvolski, à savoir « que l'Europe assemblée a seule qualité pour défaire ce qu'a fait l'Europe assemblée » (1).

Pour y aboutir, le ministre des Affaires étrangères de Russie, alors en France, se rendit à Londres et fit tous ses efforts pour élaborer un programme. Malheureusement, une indiscrétion fut commise : l'*Agence Havas* publia prématurément un programme que l'on donnait comme l'œuvre de la Russie, de la France et de l'Angleterre.

M. Isvolski fut obligé de désavouer ce programme, ayant appris que l'Allemagne ne pourrait y adhérer sans l'acceptation simultanée de l'Autriche-Hongrie et de la Turquie. Le 31 octobre 1908, le ministre des Affaires étrangères de Russie, de retour à Saint-Pétersbourg, remit au comte de Berchtold, ambassadeur d'Autriche-Hongrie, un

(1) M. Isvolski à un rédacteur du *Temps*, *Le Temps*, 8 oct. 1908.

programme-projet de la future conférence à titre confidentiel pour être communiqué à son gouvernement.

Ce programme-projet était ainsi conçu :

« Les points suivants pourraient être adoptés par les Puissances comme devant faire l'objet des travaux de la Conférence :

« 1° Bulgarie ; son statut juridique et ses obligations financières à l'égard de la Turquie ;

« 2° Bosnie-Herzégovine ;

« 3° Sandjak de Novi-Bazar ,

« 4° Stipulations du traité de Berlin concernant les provinces de la Turquie d'Europe ;

« 5° Article 61, concernant les provinces habitées par les Arméniens ;

« 6° Stipulations de l'art. 29, limitant les droits souverains du Monténégro ;

« 7° Avantages à procurer à la Serbie et au Monténégro.

« 8° Droits des Etats Balkaniques en tant que riverains du Danube ;

« 9° Questions des Capitulations et des Bureaux de poste étrangers en Turquie.

P.-S. — « La question de la Crète comme étant plus directement du ressort des Quatre Puissances protectrices, ces dernières l'examineront de concert avec la Turquie et en référeront à la Conférence. »

Quinze jours après, le cabinet de Vienne ayant examiné minutieusement les propositions russes, y répondit que l'Autriche-Hongrie estimait que la réunion de la Confé-

rence devait être précédée d'ententes particulières entre les puissances intéressées ; que, notamment en ce qui concerne la Bosnie et l'Herzégovine, elle ne devait pas faire l'objet d'une discussion à la Conférence et que d'ailleurs le gouvernement austro-hongrois était en pourparlers avec la Sublime-Porte pour arriver à une entente directe avec elle.

En somme, la réponse du baron d'Æhrenthal tendait à faire de la future Conférence une chambre d'enregistrement, des accords qui auraient été antérieurement conclus.

Le cabinet de Saint-Pétersbourg, que les vues du baron d'Æhrenthal ne satisfaisaient en aucune façon s'efforça, dans un aide-mémoire du 22 novembre 1908, de préconiser des ententes préliminaires, non pas sur le fond des questions qui devraient être soumises à la libre discussion des puissances, mais sur le texte du programme. Quant à un accord préalable à intervenir entre l'Autriche et la Turquie, l'aide-mémoire s'exprimait ainsi :

« Le gouvernement russe estime que l'entente projetée avec la Turquie ne saurait précéder la solution définitive de la question de Bosnie-Herzégovine, ni prévenir la libre discussion de la Conférence, puisque, d'après les principes reconnus par la conférence de Londres en 1871, aucune puissance ne peut, unilatéralement, se dégager des obligations d'un traité (1). »

(1) *Livre rouge*, n° 50.

A ces objections, purement juridiques, le baron d'Æhrenthal opposa des arguments historiques tirés des relations antérieures entre la monarchie austro-hongroise et la Russie. Tout en insistant sur la nécessité d'arriver à des ententes préliminaires sur les questions elles-mêmes, devant être soumises à la Conférence, une note du cabinet de Vienne, en date du 8 décembre 1908, émettait l'espoir que la Russie serait certainement disposée à ne pas mettre en question le fait de l'annexion ; ceci lui paraissait d'autant moins douteux *que l'éventualité de l'annexion avait été prévue dans une dizaine de traités et de conventions antérieurs conclus entre les deux États* (1).

Ce dernier argument allait décider le ministre de Russie à fléchir. Comme il l'expliquait plus tard à la Douma, dans un discours sensationnel, les appels du passé lui ont forcé la main.

« Je ne puis, disait M. Isvolski, faire bon marché d'un héritage politique et d'engagements précédemment conclus. Le voile qui masquait le passé a été soulevé. Je ne puis démentir l'authenticité des documents publiés sur la convention de Pest de 1877 et sur la déclaration de Berlin de 1878.

« Le jugement de ces actes appartient à l'histoire, mais il faut compter avec eux et avec une série d'accords ultérieurs.

« Pour protester, il faut avoir des droits juridiquement établis, ou la ferme intention de recourir à la force.

« Si l'on n'a pas, si l'on ne peut avoir cette intention, on ne

(1) *La Vie politique dans les Deux-Mondes*, 1908-1909, p. 167.

saurait protester sans commettre la plus grave des fautes (1). »

Dès le 17 décembre, il répondait simplement qu'il était disposé à étendre l'échange de vues à l'essence des points du programme et invitait le gouvernement austro-hongrois à soumettre son avis aux autres gouvernements, ainsi qu'il le ferait d'ailleurs lui-même.

Deux jours après, M. Isvolski adressait aux cabinets de Vienne, Paris, Londres, Rome et Constantinople, une note très détaillée dans laquelle il faisait l'historique de la crise et posait clairement en droit les différentes questions. Après avoir insisté d'une manière expresse sur le précédent de 1871 où la Russie était dans une situation analogue à celle où se trouvait l'Autriche en octobre 1908, il émettait cependant le désir que les puissances, se conformant au vœu du cabinet de Vienne, procédassent sur les questions de fond, par un échange de vues entre les divers cabinets intéressés.

Le plus acharné des adversaires était désormais fortement ébranlé. Les négociations allaient entrer dans une phase nouvelle, que l'on pourrait qualifier de phase de détente. L'Autriche-Hongrie ne perdait pas de vue que le moyen le plus sûr de hâter l'adhésion de toutes les autres puissances à l'annexion de la Bosnie et de l'Herzégovine était d'arriver à faire reconnaître le fait accompli par la principale intéressée, c'est-à-dire par la Turquie. Aussi tous ses efforts tendirent-ils à faire céder la Sublime-Porte.

(1) *La Vie politique dans les Deux-Mondes*, 1908-1909, p. 162

Ce n'était cependant pas chose facile. Le cabinet de Vienne croyait au début pouvoir désarmer la colère des Turcs en leur restituant le Sandjak de Novi-Bazar. Tous les efforts du margrave Pallavicini pour faire ressortir l'importance d'une pareille cession, au profit de la Turquie, furent vains. Par contre, la population ottomane riposta au coup de force du baron d'Æhrenthal, par un moyen infaillible qui causa les plus grands dommages au commerce et à l'industrie austro-hongroise. Ce fut l'organisation du boycottage dirigé par le comité Jeune-Turc. Dès le début de la crise, un article virulent, paru dans l'organe du Comité Union et Progrès, *Le Tanine*, préconisa avec une ardeur irrésistible la mise à l'index de tous les établissements autrichiens et hongrois, et l'abstention de toute acquisition de produits autrichiens, qui sont cependant en grande partie des articles de première nécessité. Un appel chaleureux lancé aux déchargeurs des navires eut pour résultat d'empêcher tous les bateaux appartenant au Lloyd de faire descendre leurs marchandises à terre. Les calottes rouges, fez, en usage en Orient et qui venaient des fabriques de Bohême furent changés contre une foule d'autres coiffures. Ce qui donnait au boycottage ainsi organisé avec une parfaite habileté sa force, c'était l'unanimité avec laquelle presque toute la population vivant dans l'Empire ottoman observait le mot d'ordre du Comité. A peine si quelques rares défections, vite réprimées, se produisirent. Bientôt les industriels autrichiens commencèrent à se ressentir de la façon la plus

grave de cet état de chose. Une grande partie des commandes furent annulées par leurs clients turcs. Des désastres financiers se produisirent partout dans les centres industriels de l'Autriche-Hongrie. Les compagnies de navigation et de chemins de fer accusèrent des déficits énormes. De tous côtés s'élevèrent de plaintes contre le geste du cabinet de Vienne. Les Chambres de commerce envoyèrent au baron d'Æhrenthal de nombreuses pétitions, le pressant d'intervenir d'urgence près la Sublime-Porte pour apaiser cet état de choses. Mais à toute les réclamations violentes, menaçantes et conditionnelles du margrave de Pallavicini, les gouvernants ottomans opposèrent un *non possumus*, qu'il leur fut d'ailleurs facile de justifier. Contre la grève des bras croisés, il n'y avait aucune mesure militaire à prendre et le grand-vizir, avec beaucoup de dignité, exprima à l'ambassadeur austro-hongrois l'extrême regret qu'il éprouvait d'être complètement désarmé en face d'un mouvement qui en somme, n'était que populaire. Le baron d'Æhrenthal n'avait certes pas prévu l'entrée en jeu de ce nouveau facteur de la politique internationale, le boycottage. A la vérité, ce fut là un coup de maître que les Jeunes Turcs portèrent droit au cœur même de l'Autriche-Hongrie en l'atteignant dans ses intérêts les plus vitaux, dans ses intérêts économiques.

Les effets du boycottage sur les relations diplomatiques furent des plus efficaces, ils agirent avec beaucoup de rapidité et furent en grande partie la cause de l'arrangement conclu, le 26 février 1909.

Voici comment on y aboutit.

Dès le 24 novembre 1908, l'ambassadeur austro-hongrois à Constantinople, devant l'attitude du gouvernement turc, qui se déclarait impuissant à réprimer la campagne du boycottage, rompit les négociations et déclara ne pouvoir les reprendre utilement avant que cet état de chose ne cessât complètement. Aussitôt cette nouvelle connue, le mouvement du boycottage redoubla d'intensité pendant que l'ambassadeur ottoman donnait à Vienne des assurances, que le gouvernement exerçait son action, partout où cela était possible et dans les limites de la légalité, en vue de faire cesser toute obstruction contre les produits autrichiens (1).

Les négociations subirent un temps d'arrêt jusqu'au 10 décembre 1908. A cette date, le baron d'Æhrenthal se ravisa. Estimant que la rupture des relations diplomatiques n'avait pas produit l'effet qu'il en attendait ; qu'au contraire, la situation s'était sensiblement aggravée, il résolut de reprendre, parallèlement aux réclamations contre le boycottage, la conversation relativement à un accord avec la Turquie. Des instructions en ce sens furent données au margrave de Pallavicini, qui les présenta à la Porte. Le grand vizir et le ministre des Affaires étrangères reçurent avec satisfaction cette communication et l'on entama à nouveau les négociations sur le fond.

L'Autriche-Hongrie, pour montrer son large esprit de

(1) *Livre rouge*, n° 72.

conciliation, se décida à faire des concessions. Elle fit connaître à la Sublime-Porte qu'outre la restitution du sandjak de Novi-Bazar, elle était disposée à consentir à la Turquie de nombreux avantages économiques, notamment le relèvement des droits de douane de 11 à 15 0/0, la suppression de ses bureaux de Poste, éventuellement la suppression des capitalisations. Mais ces avantages, comme le fit remarquer le ministre ottoman des Affaires étrangères, n'auraient pu être utiles que si les autres puissances faisaient de même. Tout en prenant acte de cette communication, il déclara qu'à son avis l'Autriche-Hongrie devrait envisager l'hypothèse d'une indemnité pécuniaire à payer à la Turquie, indemnité qui consisterait à prendre à sa charge une partie de la dette ottomane (1). Et, comme si l'on voulait donner plus de poids à ces prétentions, on renforça la campagne du boycottage.

Le 17 décembre, l'ambassadeur d'Autriche-Hongrie à Constantinople, qui se rendait bien compte des effets désastreux que causait la tension des relations diplomatiques entre les deux gouvernements, télégraphiait à Vienne qu'en Turquie tout le monde estimait que l'Autriche-Hongrie était débitrice d'une indemnité pécuniaire pour l'annexion de la Bosnie-Herzégovine. Il ajoutait qu'à son avis on ne saurait aboutir à un accord tant qu'on refuserait de prendre en considération les réclamations pécuniaires de la Turquie. En vain le cabinet de Vienne

(1) *Livre rouge*, n° 78.

essaya-t-il de proposer à la Sublime-Porte la conclusion d'un nouveau traité de commerce et de navigation et la concession de nombreux avantages économiques à la condition qu'elle reconnût l'annexion de la Bosnie et de l'Herzégovine. Kiamil et Tevfik Pacha, avec beaucoup de maîtrise, examinèrent les propositions austro-hongroises et répondirent que tout en abandonnant le principe d'une reprise en partie de la dette ottomane par l'Autriche-Hongrie, ils croyaient fermement qu'une indemnité pécuniaire était due à la Turquie pour la perte de la Bosnie et de l'Herzégovine.

Ainsi, il ressortait clairement de toutes ces négociations avec la Turquie, que celle-ci reconnaît le fait accompli à la condition qu'une indemnité lui serait versée en espèces.

La situation devenait sans issue si l'une des deux puissances ne se décidait pas à entrer définitivement dans la manière de voir de l'autre.

Le boycottage loin de s'atténuer battait son plein dans tous les ports et grandes villes de l'Empire ottoman et les pertes du commerce et de l'industrie austro-hongrois furent évaluées à ce moment à plus de 100 millions de francs (1). Les négociants turcs privés de produits autrichiens, dont ils avaient coutume de se servir, s'adressèrent à des industries similaires d'Angleterre, de France, d'Italie et d'Allemagne. Les sucres russes prirent la place des sucres autrichiens et l'ensemble du marché ottoman risquait de res-

(1) *Neue Freie Presse*, 6 janvier 1909.

ter définitivement fermé aux produits de la monarchie danubienne.

D'autre part, le boycottage eut pour effet de stimuler la naissance d'industries nationales. Des entreprises turques se créèrent dans le but de supplanter les produits étrangers. Le fez commençait à être fabriqué en Turquie et menaçait fort de tuer les industries identiques de l'Autriche-Hongrie. Dans les conversations qui eurent lieu au début de l'année 1909 entre le baron d'Æhrenthal et les deux présidents des conseils de ministres, ces considérations durent peser pour beaucoup dans les décisions qui en sortirent. Il fut résolu qu'à la place d'une reprise de la dette ottomane pour partie, le gouvernement austro-hongrois ferait offre à la Turquie d'une indemnité pécuniaire de 2 millions et demi de livres turques, à titre de compensation pour les biens fiscaux que l'Empire ottoman possédait en Bosnie-Herzégovine, à la condition toutefois que ces biens fussent reconnus tels par une décision arbitrale. De plus, les propositions tendant à conférer à l'Empire ottoman divers avantages économiques seraient maintenues. Par contre, le gouvernement ottoman devrait reconnaître l'annexion de la Bosnie et de l'Herzégovine, et soutenir sur ce point, toute proposition austro-hongroise à la future Conférence.

Ces propositions furent soumises à la Sublime-Porte le 9 janvier 1909 et acceptées par celle-ci quelques jours après. On discuta cependant encore pendant un mois sur la question du boycottage. Le protocole qui constatait

l'accord entre l'Autriche-Hongrie et la Turquie ne fut signé que le 26 février 1909.

Dès le lendemain de la conclusion de cet accord, la campagne du boycottage cessa comme par enchantement et les rapports économiques reprirent leur cours normal.

Restait à requérir l'acceptation des autres puissances signataires du traité de Berlin, dont une des dispositions se trouvait désormais supprimée. L'Allemagne et l'Italie, en qualité d'alliées de l'Autriche-Hongrie, n'avaient aucune raison pour lui refuser leur consentement. L'Angleterre, qui avait si généreusement prêté son concours à l'Autriche-Hongrie en 1878, aurait été mal venue à adopter une attitude peu conciliante vis-à-vis du cabinet de Vienne. Quant à la France, elle était désintéressée dans la question de Bosnie-Herzégovine, mais il ne lui était pas possible par une acceptation prématurée, d'engager son alliée, la Russie.

Cette dernière n'avait pas encore désarmé sur le terrain diplomatique et le but de sa résistance s'expliquait par des considérations de sympathie à l'égard de la Serbie, pour laquelle elle espérait obtenir certains avantages au détriment de l'Autriche-Hongrie.

Le cabinet de Belgrade adopta, en conséquence, une attitude des plus belliqueuses à l'encontre de la diplomatie autrichienne. Sous la direction d'un ministère constitué le 11 février 1909 par M. Novacovitch, véritable ministère de combat, le gouvernement serbe commençait à mobiliser

et à concentrer des troupes vers les frontières. Les journaux de Belgrade et de Vienne parlaient un langage belliqueux et l'on redoutait sérieusement une guerre.

Cette crainte trouva un écho dans les cabinets européens. Une guerre entre l'Autriche et la Serbie aurait pu avoir les plus terribles conséquences. L'armée autrichienne, dont la supériorité sur celle de la Serbie était hors de doute, n'aurait pas tardé à occuper tout le territoire serbe et en pareil cas la Russie aurait dû intervenir. Le jeu des alliances devant alors se produire, on voit à quelle conflagration générale cela aurait pu conduire. Justement émus d'une pareille perspective les cabinets anglais, français et russe se décidèrent à une intervention près du Cabinet de Vienne. On voulut cependant avoir le concours de l'Allemagne et des pourparlers furent engagés en ce sens. Malheureusement, celle-ci refusa nettement, sous le prétexte qu'elle n'avait pas à donner des conseils, même amicaux à son alliée, alors surtout qu'elle considérait les réclamations serbes relativement à la Bosnie sans fondement et hors du droit européen.

D'autre part, le cabinet de Vienne, par la voie des journaux, s'empressa d'enlever toute portée à la démarche collective projetée et de la rendre inefficace avant même qu'elle se fût produite.

Le langage du gouvernement austro-hongrois mérite d'être rapporté. En voici le texte :

« Une grande puissance comme l'Autriche-Hongrie ne peut recevoir d'observation de personne ; l'intervention des puis-

sances ne pourrait avoir d'effet sur la conduite du cabinet austro-hongrois, que si elle était unanime ; toute tentative à laquelle ne s'associeraient pas les alliées de l'Autriche-Hongrie, aurait un caractère unilatéral et diviserait les cabinets européens en deux groupes opposés ; ni l'Angleterre, ni la France ne sauraient souhaiter un pareil résultat (1). »

Après cette déclaration on comprit que toute tentative d'intervention auprès du gouvernement austro-hongrois serait inopérante.

On se décida alors à agir à Belgrade pour y conseiller le calme. Mais là aussi les difficultés se présentèrent. Sur la demande de l'Allemagne on se décida à agir en commun. Cependant, malgré les insistances du gouvernement français, on ne parvint pas à obtenir le concours de la Russie.

M. Isvolski, qui ne tenait pas encore à abandonner la Serbie, répondit qu'il ferait seul une démarche à Belgrade pour y obtenir le calme, le désarmement et une attitude pacifique. Il fit savoir au cabinet serbe qu'il était dans son intérêt de déclarer aux puissances qu'il renonçait à tout dédommagement territorial et qu'il s'abandonnait à leur décision pour tout ce qui touche aux questions qui le concernent.

C'était, en somme, remettre le sort de la Serbie entre les mains des grandes puissances. En même temps, le gouvernement russe fit remettre une note à Vienne où il rendait compte du résultat de ses démarches à Belgrade.

(1) *Pester Lloyd*, 23 février 1909.

Le baron d'Æhrenthal, tout en prenant acte de la note russe, répondit qu'il attendait de la part de la Serbie une déclaration précise et claire, faite sans intermédiaire, portant qu'elle renonçait à ses prétentions politiques et qu'elle était décidée à remplir dans l'avenir, vis-à-vis de la monarchie austro-hongroise, les devoirs de bon voisinage (1). En même temps il informait les autres cabinets signataires du traité de Berlin qu'il attendait de la Serbie une attitude pacifique à son égard ainsi qu'une déclaration formelle de ses renonciations à toute compensation territoriale en Bosnie.

Il ajoutait que sous ces seules conditions il lui serait possible d'entamer avec la Serbie des négociations au sujet des avantages économiques à lui accorder, le cas échéant.

Le cabinet de Vienne tenait essentiellement à amener la Serbie à un tête à tête et à la désarmer d'un coup et pour toujours.

La note que la Serbie fit remettre aux puissances à la date du 3 mars, leur déclarant qu'elle remettait, confiante, son sort entre leurs mains, devait encore renforcer le mécontentement du baron d'Æhrenthal. Celui-ci se décida à prendre son adversaire par la menace.

Le comte Forgach, ambassadeur d'Autriche-Hongrie à Belgrade, déclara à M. Milovanovitch, ministre des Affaires étrangères de Serbie, à la date du 7 mars 1909, que les deux gouvernements d'Autriche et de Hongrie ne sauraient sou-

(1) *Livre rouge*, n° 117.

mettre au vote des parlements à Vienne et à Budapest le traité de commerce conclu avec le gouvernement serbe, une année auparavant, que dans le cas seulement où la Serbie changerait d'attitude au sujet de la Bosnie et de l'Herzégovine et exprimerait en même temps son intention bien arrêtée de reprendre avec l'Autriche-Hongrie des rapports de bon voisinage.

Malheureusement, le gouvernement belliqueux de la Serbie ne saisit pas l'importance de cette communication. Il répondit évasivement en déclarant que, confiant dans la sagesse et l'équité des puissances, il lui abandonnait sa cause comme à un tribunal ayant le droit d'en connaître et ne demandait à l'Autriche-Hongrie aucune compensation, ni territoriale, ni politique, ni économique (1).

C'était une réponse très habile, mais le baron d'Æhrenthal en fut vivement irrité, malgré que le ministre serbe lui exprimât le désir où était son gouvernement de reprendre les rapports de bon voisinage.

Un fait était certain, c'est que la Serbie fuyait l'entente directe avec Vienne, et la Russie qui la soutenait jugea le moment opportun pour faire une démarche dans le sens d'une Conférence.

Ayant été officiellement informé de l'accord austro-turc à la date du 3 mars, ainsi d'ailleurs que les autres cabinets, le gouvernement du tsar répondit au cabinet de Vienne, qu'il considérait l'arrangement austro-turc

(1) *La Vie politique dans les Deux-Mondes*, 1908-1909, p. 179.

comme n'excluant pas la nécessité de soumettre la question de la Bosnie et de l'Herzégovine à une Conférence des puissances signataires du traité de Berlin (1).

Le cabinet de Vienne, en présence de cette information, jugea la situation inextricable. Il ne pouvait, en aucune façon, se résoudre à discuter la question de la Serbie avec les autres puissances ni par un échange de notes, ni dans une Conférence. La Serbie continuait les armements et l'Autriche-Hongrie, elle-même, dépensait plus d'un demi million par jour pour maintenir sur le pied de guerre une partie de son armée.

Il fallait à tout prix en finir, dans un sens ou dans l'autre.

Parmi les cabinets signataires du traité de Berlin, seul le cabinet de Saint-Pétersbourg opposait une réelle résistance à reconnaître le fait de l'annexion. On n'ignorait pas à Vienne que si la Russie cédait, les illusions de la Serbie seraient immédiatement dissipées et la crise terminée. Il fallait donc agir avec vigueur à Saint-Pétersbourg et c'est ce qu'on fit.

Une entente, dont les détails sont demeurés secrets, intervint alors entre le cabinet de Vienne et celui de Berlin. D'après les journaux de l'époque, le comte de Pourtalès, ambassadeur d'Allemagne à Saint-Pétersbourg, déclara à M. Isvolski que si la Russie ne reconnaissait pas l'annexion de la Bosnie et de l'Herzégovine sans autre con-

(1) *Livre rouge*, n° 137.

dition, l'Allemagne laisserait son alliée agir en Serbie, voire même lui déclarer la guerre, et qu'elle-même prendrait des mesures militaires dans le Nord (1).

Le cabinet russe devant une telle déclaration fut obligé de se soumettre. En cela, d'ailleurs, il était logique avec lui-même. En effet, M. Isvolski avait encore, dès le début de la crise, déclaré à un rédacteur du *Temps* qu'en aucun cas, il ne ferait de l'annexion de la Bosnie-Herzégovine un *casus belli* (2).

Aussi, dès le 24 mars, le baron d'Æhrenthal fut informé par son représentant à Berlin que M. Isvolski avait déclaré au comte de Pourtalès que la Russie donnerait formellement son adhésion, sans réserves, à l'abolition de l'art. XXV du traité de Berlin dans le cas où l'Autriche-Hongrie s'adresserait à elle, en vue de la reconnaissance du protocole austro-hongrois-turc (3).

Toutes les difficultés se trouvaient ainsi aplanies et il ne subsistait plus que des questions de pure étiquette diplomatique. Les puissances signataires du traité de Berlin, se concertèrent et dictèrent à la Serbie la réponse à faire à l'Autriche-Hongrie, qui obtenait ainsi pleine et entière satisfaction.

(1) Vers la même époque, M. Kokovtzeff, ministre des Finances, russe, s'était engagé envers un groupe de banquiers de Paris, avec lequel il était en pourparlers pour un emprunt, d'éviter toute complication de guerre dans les Balkans.

(2) René Pinon, *Revue des Deux-Mondes*, juin 1909.

(3) *Livre rouge*, n° 157.

La crise était virtuellement close. Successivement, les ambassadeurs à Vienne, d'Allemagne (7 avril 1909), d'Italie (11 avril 1909), d'Angleterre (17 avril 1909), de France et de Russie (19 avril 1909), notifièrent à M. le baron d'Æhrenthal le consentement de leur gouvernement respectif à la suppression de l'art. XXV du traité de Berlin.

Enfin, le 26 avril 1909, l'échange des ratifications du protocole austro-hongrois-turc, du 26 février 1909, eut lieu à Constantinople entre les représentants des deux gouvernements intéressés.

CHAPITRE V

L'Annexion et le Droit International Public

Ceux qui l'approuvent. Ceux qui la condamnent. Position de la question et solution.

Dans le chapitre précédent, nous nous sommes bornés à faire un simple exposé des négociations qui ont abouti au règlement définitif de l'annexion. Il nous faut maintenant soumettre l'œuvre du baron d'Æhrenthal à un jugement en droit international public.

Les différents publicistes qui ont examiné la question, l'ont envisagée à des points de vue spéciaux et il faut reconnaître que souvent le patriotisme et les sentiments de sympathie, pour l'une ou l'autre des parties, n'ont pas été sans influence sur les conclusions auxquelles ils se sont arrêtés. Quoi qu'il en soit, nous allons essayer de rapporter, aussi fidèlement que possible, les arguments dont ils se sont servis pour défendre ou pour combattre la politique de la monarchie habsbourgeoise, relativement à la Bosnie et à l'Herzégovine.

La thèse autrichienne a été soutenue par trois éminents jurisconsultes, qui sont :

1^o Le D^r Henri Lammasch, dans un article paru le 8 octobre 1908, dans le Journal étranger de Vienne (*Fremdenblatt*), sous le titre : « A l'occasion de l'annexion de la Bosnie et de l'Herzégovine » ; et dans une lettre au directeur du journal anglais *The Times* du 10 octobre 1908 ;

2^o M. J. L. Blociszewski, professeur de droit des gens à l'Académie consulaire imp. et roy. de Vienne dans un article intitulé : « l'Annexion de la Bosnie et de l'Herzégovine », paru en 1910 dans la *Revue générale de droit international public*.

3^o Le conseiller de Justice Joseph Kohler, professeur à l'Université de Berlin, dans un article paru, le 11 octobre 1908, dans l'officieuse *Neue Freie Presse* (*Nouvelle Presse libre*) de Vienne, intitulé : « Examen en droit des gens de l'annexion de la Bosnie et de l'Herzégovine ».

A ces trois études, il convient d'ajouter les discours que prononça le baron d'Æhrenthal, le 8 octobre 1908, devant la commission des Affaires étrangères de la Délégation autrichienne, le 10 octobre devant la chambre autrichienne et le 12 octobre 1908 devant la commission des Affaires étrangères de la Délégation hongroise. Certains points spéciaux ont été précisés par le D^r Fournier dans un ouvrage ayant pour titre : *Comment nous sommes parvenus à avoir la Bosnie* (*Wie wir zu Bosnien kamen*), et par M. Edouard de Wertheimer dans la *Nouvelle Presse libre* de Vienne.

Sans nous arrêter plus spécialement à l'étude de tel ou tel auteur, que nous venons d'énumérer, nous allons exposer le point de vue général autrichien, tel qu'il résulte de l'ensemble des écrits qui ont été publiés.

Le baron d'Æhrenthal a soutenu que sa décision à l'encontre de la Bosnie et de l'Herzégovine ne devait point être considérée comme le résultat d'une politique de conquête. Bien au contraire, il n'a fait que suivre la ligne de conduite tracée par le comte Andrassy, il y a trente ans. Ce dernier n'avait nulle intention d'acquérir des territoires, il voulait simplement prendre des mesures protectrices à la frontière du sud, après la guerre russo-turque.

L'occupation et l'administration de la Bosnie et de l'Herzégovine, que les puissances confièrent à l'Autriche-Hongrie, constituait un mandat à durée illimitée. Pendant trente années durant, la monarchie austro-hongroise a travaillé au bonheur et à la prospérité des pays qui lui furent confiés et les résultats qu'elle y avait obtenus l'obligèrent à persévérer jusqu'au bout. Les habitants de la Bosnie et de l'Herzégovine parvenus à un degré de civilisation avancé réclamèrent le droit de participer à l'Administration et à être dotés d'assemblées générales (Landtag) afin de contrôler le budget et les affaires locales qui les intéressaient directement.

Mais l'institution de pareilles assemblées nécessitait la régularisation du statut juridique des deux provinces. Cette régularisation devint même inévitable, lorsque la

Turquie, de monarchie despotique qu'elle était, se transforma, grâce au mouvement révolutionnaire Jeune-Turc, en une monarchie constitutionnelle.

Le problème de la Bosnie et de l'Herzégovine, au point de vue juridique, risquait dès lors d'aboutir à des solutions absurdes et intenable que la monarchie austro-hongroise n'aurait pu tolérer. Selon le professeur H. Lammasch, qui a magistralement exposé la question sur ce point particulier, tant que les deux provinces étaient régies par l'art. XXV du traité de Berlin, certaines personnalités habitant les dites provinces auraient pu émettre la prétention de siéger dans un parlement ottoman et ceci malgré l'occupation et l'administration de l'Autriche-Hongrie. Cette éventualité, si elle s'était produite, aurait eu pour effet de provoquer de graves perplexités, voire même des dangers pour les deux Etats intéressés. A supposer que le parlement ottoman permit à des représentants du peuple bosnique et herzégovinien de siéger parmi les autres députés de l'Empire, le gouvernement turc, en raison du statut juridique spécial des deux provinces, n'aurait pu permettre que pareil fait se produisît.

S'il ne réussissait pas à obtenir la non admission des députés bosniaques et herzégoviniens dans le sein du parlement ottoman, le gouvernement austro-hongrois serait certainement entré en conflit avec lui.

Pour ce qui est des élections, et du choix des candidats à envoyer à Constantinople, ils n'auraient pu se faire

dans les deux provinces occupées que secrètement, étant manifestement en contradiction avec les lois qui y étaient en vigueur, et dans ce cas n'auraient pu être considérées comme régulières et conformes aux vœux de la majorité des habitants de ces pays. Et si de pareilles élections avaient été ratifiées par la Chambre turque, ce qui, sous l'empire de l'enthousiasme national, n'aurait pas été impossible, le gouvernement ottoman se serait vu dans l'obligation de désavouer les députés ainsi élus irrégulièrement, faute de quoi la monarchie austro-hongroise aurait été en droit d'élever, contre un pareil état de chose, de sérieuses réclamations.

Et le professeur Lammasch, poursuivant son idée dans toutes ses conséquences, d'aborder la situation qui aurait été faite à des députés représentant la Bosnie-Herzégovine, sous l'administration de l'Autriche-Hongrie, au parlement ottoman. Ils auraient tout naturellement, à supposer qu'ils eussent obtenu le droit de siéger, participé à la confection des lois de l'Empire ottoman, lois qui n'auraient jamais pu s'étendre à leurs mandants, la Bosnie et l'Herzégovine étant sous l'empire de l'occupation et de l'administration de la monarchie austro-hongroise, qui seule avait qualité pour légiférer dans les dites provinces.

On est dès lors inévitablement conduit à se demander de quel droit des représentants de ces provinces auraient eu la faculté de voter des impôts ou des emprunts ne concernant pas les circonscriptions qu'ils auraient représentées. A ce point de vue, d'ailleurs, leur concours, dans

le vote des lois de la nature de celles que nous avons citées, aurait pu paraître avec raison, aux autres députés de l'Empire ottoman, comme inutile et impossible. Par ailleurs, le Parlement ottoman aurait certainement manifesté le désir d'exercer un contrôle sur les deux provinces qui, tout en étant sous l'administration d'une tierce puissance, ne continuaient pas moins à faire partie intégrante de l'Empire ottoman. Pareille ingérence, même sous la forme d'un simple contrôle, aurait gravement gêné l'Administration autrichienne dans l'exercice de son mandat et n'aurait jamais été tolérée par elle. Les autres puissances signataires du traité de Berlin auraient été, elles aussi, atteintes par l'immixtion de la Turquie dans le gouvernement des deux provinces, alors surtout qu'elles avaient consenti l'occupation et l'administration à la monarchie austro-hongroise, sans condition, ni restriction.

De toute façon, la situation de la Bosnie et de l'Herzégovine n'était pas exempte de sources de collision, graves et nombreuses.

Quant aux vœux des populations de ces provinces d'être dotés d'une constitution autonome, il était très difficile d'y faire droit. Les jurisconsultes de la couronne cherchèrent en vain une formule qui pût donner satisfaction aux desiderata du peuple et en même temps ménager les susceptibilités des deux Etats intéressés. Il apparaissait à l'examen, que seule une puissance dont les droits de souveraineté seraient sans restriction,

pourrait octroyer à des provinces lui appartenant une constitution.

Et à supposer que la puissance qui conférât à ces provinces une constitution ne fût pas complètement souveraine à leur égard, elle le serait devenue, par le fait même de l'accomplissement d'un acte aussi considérable.

La monarchie austro-hongroise ne pouvait, en conséquence, donner satisfaction aux désirs légitimes des habitants des provinces occupées, en les faisant bénéficier d'un régime constitutionnel et d'un Landtag qu'à la condition de faire disparaître la fiction de souveraineté que l'art. XXV du traité de Berlin laissait subsister au profit de la Turquie.

Quant à la violation du Traité de Berlin par la volonté d'un seul des signataires, qui fut la conséquence immédiate de la proclamation de l'annexion, le ministre des Affaires étrangères de l'empire austro-hongrois l'expliqua à la délégation autrichienne à la date du 10 octobre 1908, de la manière suivante :

On parle beaucoup à l'étranger, dit-il, d'atteinte au traité de Berlin. Il ne pourrait en être question, que si nous refusions à remplir des engagements, consistant à faire ou à ne pas faire quelque chose. Mais il en est bien différemment en l'espèce. Le traité de Berlin ne contient pas un mot des droits de souveraineté du Sultan. Le comte Andrassy déclara, en 1878, avec une franchise qui ne laissait rien à désirer, qu'il n'accepterait le droit d'occuper et d'administrer la Bosnie et l'Herzégovine que si ce droit était illimité. Il a

voulu dire par là que ce droit serait durable et que nous ne rendrions pas les deux provinces. Toutes les puissances y ont alors consenti et, si nous n'avons pas proclamé l'annexion, c'est que nous pensions que l'occupation suffirait (1). »

Mais si l'art. XXV du traité de Berlin ne parle pas des droits de souveraineté au profit du Sultan, la clause secrète en parle d'une manière très explicite et même gênante pour l'Autriche-Hongrie. Cette clause secrète, signée le même jour que le traité de Berlin, ne devait-elle pas être considérée comme le complément rationnel de l'art. XXV. Les défenseurs de l'annexion répondent à cette question par la négative et voici comment ils y aboutissent.

Ils soutiennent avec Edouard de Wertheimer (2), qui s'est fait le champion de l'explication qui va suivre, que tout comme en 1908 le geste du baron d'Æhrenthal n'était dicté que par la force des événements ; le comte Andrassy ne s'était décidé à accepter l'occupation et l'administration de la Bosnie et de l'Herzégovine que sous l'empire des résultats de la guerre russo-turque. Pendant les années qui ont précédé les hostilités, la politique autrichienne était exempte de toute velléité d'extension territoriale vers le sud. Ce n'est qu'au moment des victoires russes, qu'elle acquit la conviction que ses intérêts vitaux la forçaient à obtenir la Bosnie et l'Herzégovine d'une manière définitive, dans le but de faire échec à la

(1) *La Vie politique dans les deux mondes*, 1908-1909, p. 161.

(2) *Neue Freie Presse*, 11 octobre 1908.

constitution éventuelle d'une chaîne d'Etats slaves qui avec l'Empire russe, l'auraient encerclé de tous côtés.

Dans ces conditions, la clause secrète du 13 juillet 1878 doit paraître étrange, puisqu'elle affirme le contraire. Cependant, si le comte Andrassy s'est décidé à la signer, c'est parce qu'il lui fut impossible de faire autrement. Les délégués ottomans avaient des ordres de ne pas signer les actes du Congrès, s'ils n'obtenaient pas par écrit, de leurs collègues austro-hongrois, l'assurance formelle que l'occupation-administration ne serait que provisoire et que les droits de souveraineté du Sultan sur les deux provinces resteraient intacts. Le comte Andrassy savait, d'autre part, que pour le cas où il refuserait d'accéder à la demande des plénipotentiaires ottomans, ceux-ci ne manqueraient pas de faire connaître aux autres membres du Congrès la cause de leur refus d'adhésion. Le Congrès risquerait alors de ne pas aboutir et d'engendrer même une guerre entre l'Autriche-Hongrie et la Turquie, dont l'Europe toute entière aurait rendu responsable le premier délégué de l'Autriche-Hongrie.

C'est donc pour éviter toutes ces difficultés, que le comte Andrassy accepta d'apposer sa signature au bas de la clause secrète du 13 juillet 1878 (1). Mais dans la

(1) D'après le Dr Fournier, les délégués ottomans au Congrès de Berlin se seraient présentés dans la matinée du 11 juillet 1878 chez le baron de Haymerlé, troisième délégué austro-hongrois, pour le prier instamment de donner son adhésion à leur demande. Ils lui donnèrent l'assurance formelle que le document qu'ils réclamaient

convention austro-turque du 21 avril 1879, qui intervint conformément à l'article XXV du traité de Berlin, il n'est plus question du caractère provisoire de l'occupation. Le comte Andrassy aurait même déclaré à cette époque aux plénipotentiaires ottomans, que s'ils insistaient pour insérer la clause du caractère provisoire de l'occupation dans la convention, il se verrait dans l'obligation de renoncer à sa conclusion et de se contenter de l'art. XXV du traité de Berlin. Comme la Turquie céda sur ce point, il faudrait en conclure qu'elle a tacitement accepté de ne plus s'en prévaloir.

Le document du 13 juillet 1878 ne saurait, en conséquence, avoir qu'un intérêt purement historique.

Le seul texte dont pourrait se réclamer le gouvernement ottoman, serait la convention austro-turque du 21 avril 1879, qui elle ne parle que des droits de souveraineté du Sultan et est muette sur le caractère provisoire de l'occupation.

Ces droits de souveraineté, le comte Andrassy les considérait comme relevant du domaine de l'idéal. En pratique, l'activité du Sultan en matière de souveraineté n'aurait eu lieu de s'exercer, que pour le cas où il aurait subsisté un reste de droits de souveraineté après ceux que l'Autriche-Hongrie avait obtenus par le traité de Berlin et la convention du 21 avril 1879 (1).

resterait secret et ne devrait servir que pour être présenté au Sultan afin de désarmer sa colère à l'encontre de ses plénipotentiaires.

(1) Dans un article paru le 8 octobre 1908 dans la *Wiener Allgemeine Zeitung*, un rédacteur de ce journal a soutenu que l'Autriche-

Et si l'on consulte la convention de 1879, on remarque qu'en dehors des droits religieux du Sultân et du droit de battre monnaie auquel il a renoncé tacitement, l'Autriche-Hongrie était nantie d'une souveraineté entière et illimitée sur la Bosnie et l'Herzégovine.

Postérieurement à cette convention, elle a organisé à son profit le service militaire obligatoire dans les deux provinces et, par un décret du 13 novembre 1881, elle a étendu la juridiction consulaire austro-hongroise aux sujets bosno-herzégoviniens résidant en territoire ottoman. L'exéquatur aux consuls étrangers en Bosnie-Herzégovine fut, à partir de 1881, accordée par l'Empereur d'Autriche Roi de Hongrie et à partir de cette même année les grandes puissances renoncèrent aux droits qui résultaient pour elles des capitulations.

De toutes ces considérations, le Dr Lammasch conclut que la proclamation du 7 octobre 1908 n'a produit aucun changement dans l'état de choses existant dans les deux provinces et qu'elle n'a fait que mettre fin à une simple fiction (1).

Hongrie est la seule grande puissance qui ait des possessions dans les Balkans, la seule qui soit appelée à jouer dans la péninsule le rôle qui revient à la Russie dans l'Asie Centrale et dans le Nord de l'Afrique à la France.

Le fait d'être voisin donne des droits et des devoirs dont tout le monde est obligé de tenir compte. Voir également *Temps*, 9 octobre 1908.

(1) *The Times*, 10 novembre 1908.

Le professeur J. Kohler, de Berlin (1), après avoir, tout comme son collègue de Vienne, examiné la convention austro-turque du 21 avril 1879, se place au point de vue purement juridique en ce qui concerne les causes de l'annexion.

La base de son système est que l'Autriche-Hongrie administrait la Bosnie et l'Herzégovine en son nom personnel et en vertu de droits qui lui étaient propres. A cette occasion il fait une distinction entre le droit plein et le droit partiel.

Tout comme on fait en droit privé, dit-il, une distinction entre la propriété et l'usufruit, il faut, en droit public, tenir compte de la même considération. Dès lors, il est possible de concevoir un droit d'usufruit très étendu au profit de l'usufruitier, voire même un droit qui lui permette de disposer de la chose, objet de l'usufruit.

Et alors il arrive à cette conclusion qu'un Etat usufruitier peut, suivant les circonstances, avoir un droit tellement étendu, tellement plein, sur le territoire sujet à usufruit, qu'il soit autorisé à s'appropriier tout ou partie de ce territoire. Appliquant ce raisonnement à la Bosnie et à l'Herzégovine, Kohler soutient qu'au début de l'administration autrichienne, l'usufruit que la monarchie habsbourgeoise possédait sur ces provinces n'était pas très étendu, mais en vertu du texte de l'art. XXV du traité de Berlin, ce droit d'usufruit était susceptible d'ex-

(1) *Neue Freie Presse*, 11 octobre 1908.

tension et même, grâce à l'évolution historique et aux nécessités de l'administration, susceptible de se transformer en droit de disposition, en droit de propriété.

Et le professeur berlinois d'ajouter :

« Il est de l'essence des situations de droit public et de droit international, que leur développement matériel exerce une influence considérable sur leur statut juridique. »

Ce développement matériel se faisant au grand jour, il est du devoir des puissances intéressées, lorsqu'elles estiment, comme conservatrices de l'état de choses établi, que la mesure permise a été dépassée, de protester contre toute innovation illégale. Il doit être entendu que les situations de fait contre lesquelles on n'a pas soulevé d'objection, se transforment à la longue en situations de droit.

Avec cette théorie l'œuvre de l'Autriche-Hongrie en Bosnie-Herzégovine devient facile à justifier. Tout en acquérant les droits de souveraineté un à un dans les deux provinces, sans protestation des autres puissances ni de la Turquie, l'Autriche-Hongrie est arrivée à les absorber tous. L'annexion n'a donc été que le couronnement de l'œuvre accomplie par la monarchie austro-hongroise et doit être considérée comme la fin naturelle et logique du développement des droits que le traité de Berlin a conférés à cette puissance, et que la Turquie, ainsi que les autres puissances intéressées, ont laissé s'accomplir en donnant tacitement leur consentement.

Le professeur Fournier va encore plus loin, il soutient

franchement la thèse de l'annexion déguisée. Les dispositions de l'art. XXV du traité de Berlin, dit-il, qui prévoient l'occupation et l'administration de la Bosnie-Herzégovine ne précisent rien quant à leur durée. C'est donc que le comte Andrassy pensait, avec raison, que ces deux provinces ne seraient jamais enlevées à l'Autriche-Hongrie dans l'avenir.

Si l'annexion n'a pas été demandée, c'est parce qu'on estimait que l'occupation-administration suffirait, étant son équivalent, et serait plus facile à obtenir de la Turquie.

Ce qui, aux yeux des Autrichiens, renforce la thèse de l'annexion déguisée, c'est que le comte Andrassy aurait fait allusion à une annexion éventuelle dans un discours qu'il prononça aux Délégations en 1878 et M. Blociszewski ajoute : ses intentions véritables (celles du comte Andrassy) et l'opinion générale des membres du Congrès de Berlin ressortent clairement de l'anecdote suivante : Le comte Corti aurait dit en plaisantant au chancelier austro-hongrois : « Votre occupation n'est qu'une annexion mal dissimulée, à quoi le comte Andrassy répondit sur le même ton : « très mal dissimulée, en effet » (1).

Les auteurs autrichiens s'appuient en outre sur une convention qui aurait été signée le même jour que le protocole final du traité de Berlin entre l'Autriche-Hongrie et la Russie, dans laquelle il était dit, notamment, que :

(1) Blociszewski, *op. c.*, p. 434.

« Le gouvernement impérial de Russie s'engage à ne soulever aucune objection, si, à la suite de difficultés provenant de l'administration par la Turquie du sandjak de Novi-Bazar (1), l'Autriche-Hongrie se voyait obligée d'occuper ce territoire comme le reste de la Bosnie-Herzégovine (2). »

Enfin les défenseurs de l'annexion n'ont pas craint de faire valoir les titres historiques de l'Autriche Hongrie sur la Bosnie-Herzégovine. Ils soutiennent que l'Empereur François-Joseph est détenteur de la couronne de Saint-Etienne et que ses ancêtres hongrois ont exercé, tout au moins sur la Bosnie, une souveraineté réelle depuis l'occupation de la Croatie au ^{xii}^e siècle jusqu'au ^{xvi}^e siècle, date à laquelle se place la conquête ottomane ; que, de ce fait, l'usage s'est conservé jusqu'à nos jours, l'usage de voir figurer parmi les seigneurs bannerets qui assistent le Roi de Hongrie dans toutes les cérémonies d'apparat, le porte-étendard, le « signifer », de Bosnie (3).

Pour tous ces motifs, l'Autriche-Hongrie était en droit de transformer, en situation de droit, la situation de fait qui existait depuis trente ans à son profit, et que, ce faisant, elle n'a lésé aucune puissance ni violé aucune convention.

(1) Fournier, *op. c.*, p. 74.

(2) Blociszewski, *op. c.*, p. 421.

(3) Blociszewski, *op. c.*, 441.

*

* *

La thèse autrichienne a été critiquée, notamment dans deux articles, parus l'un dans la *Revue de droit international et de législation comparée*, en janvier 1909, dû à la plume de M. Vesnitsch, ministre de Serbie à Paris, l'autre dans le journal anglais *The Times*, le 13 novembre 1909, et qui a pour auteur M. Holland professeur à l'Université d'Oxford.

Ces deux auteurs se sont efforcés de montrer la parfaite inanité des arguments invoqués par leurs adversaires et leurs critiques sont dirigées contre les allégations et le système de défense soutenu par le Dr Henri Lammasch.

Et tout d'abord, en ce qui concerne le mandat que l'art. XXV du traité de Berlin a conféré à l'Autriche-Hongrie et que celle-ci considérait comme ayant été donné sans limites quant à sa durée et quant à son étendue MM. Vesnitsch et Holland se refusent formellement à reconnaître qu'il en ait été ainsi. Ils estiment que le mandat d'occupation et d'administration a été limité et restreint. Cela résulterait des textes qui ont réglé les droits respectifs des parties et des déclarations de leurs commentateurs les plus qualifiés. En effet, la teneur de l'art. XXV du traité de Berlin, accepté par les plénipotentiaires des grandes puissances, sur la proposition britannique, a été repoussée par les délégués ottomans. Ceux-ci ne l'ont accepté que le 4 juillet 1878 sous la réserve de s'entendre directement et

préalablement avec le cabinet de Vienne à cet égard. Or, cette entente est précisément intervenüe à la date du 13 juillet 1878, avant la signature définitive du traité, et n'est autre que la clause secrète qui fixe les deux points importants, à savoir :

1° Que les droits de souveraineté de S. M. I. le Sultan, sur les provinces de la Bosnie-Herzégovine, ne subiront aucune atteinte par le fait de l'occupation ;

2° Que l'occupation sera considérée comme provisoire.

D'autre part, cette occupation-administration a été limitée par l'esprit même du Congrès de Berlin, tel qu'il se dégage des déclarations des membres, surtout de celles de lord Beaconsfield qui, le 5 juillet 1878, protesta au Congrès, contre l'interprétation d'annexion déguisée qu'on prêtait à la formule de l'art. XXV et de M. Waddington qui avait affirmé n'y voir qu'une mesure de police européenne. Mais là, où pour les adversaires de l'annexion apparaît encore plus manifestement l'intention bien arrêtée des parties, que cette occupation ne serait pas illimitée, c'est dans la convention austro-turque du 21 mai 1879. Cette convention débute en effet par une affirmation formelle de la non atteinte des droits de souveraineté du Sultan par le fait de l'occupation et de l'administration, et de plus elle admet nombre de restrictions à la libre action de l'Autriche-Hongrie dans les deux provinces. Il y est dit, art. I, qu'en exerçant l'administration de ces provinces, conformément à l'art. XXV du traité de Berlin, le

gouvernement austro-hongrois ne voit pas d'objection à conserver tous ceux des fonctionnaires alors en exercice, qui posséderaient les aptitudes nécessaires pour bien remplir les divers emplois qui leur seraient confiés. L'art. II assure pleine liberté aux musulmans, dans leurs rapports avec leurs chefs spirituels et prévoit des punitions sévères, pour toute atteinte portée à l'honneur, aux mœurs, à la liberté du culte, à la sécurité des personnes et des propriétés des musulmans. L'art. III dispose que les revenus de la Bosnie et de l'Herzégovine seront affectés exclusivement à leurs besoins, leur administration et les améliorations jugées nécessaires. Suivent une série de dispositions concernant les monnaies ottomanes, les armes, le matériel de guerre et autres objets appartenant au gouvernement ottoman.

Et M. Vesnitsch en conclut que toutes ces restrictions prouvent, jusqu'à l'évidence que l'Autriche-Hongrie a pris formellement des engagements au sujet des provinces bosniaques et herzégoviennes, ce qui prouve que leur administration n'était nullement illimitée.

Quant à la thèse de l'annexion déguisée, M. Holland la combat en ces termes :

« La phraséologie de l'art. XXV, dit-il, prouve avec abondance qu'on avait en vue quelque chose de moins qu'un transfert de souveraineté, car si tel avait été le but des rédacteurs de ce texte, il leur aurait été un jeu de trouver les termes appropriés pour l'exprimer. »

Ce qui confirme cette manière de voir c'est assurément

le retentissant discours que lors Beaconsfield prononça à la date du 18 juillet 1878 à la Chambre des lords (1).

Parlant du mandat donné à l'Autriche-Hongrie, il a déclaré que les puissances se sont adressées à une puissance voisine intéressée à la prospérité de la Bosnie et de l'Herzégovine, pour la charger d'y rétablir l'ordre et la tranquillité. Le Congrès a donc cru que l'on devait inviter l'Autriche-Hongrie à occuper la Bosnie et à ne la quitter qu'après avoir rétabli l'ordre et la tranquillité. A cet égard, la déclaration de lord Beaconsfield trouve une confirmation dans le discours que son collègue, le comte Andrassy prononça, le 1^{er} décembre 1878, aux délégations autrichiennes. Il disait notamment que l'occupation de ces provinces durera jusqu'au moment où on aura atteint le but que les grandes puissances ont désiré atteindre et que l'Autriche-Hongrie a accepté de poursuivre. Il est, en conséquence, hors de doute que l'art. XXV du traité de Berlin n'a jamais comporté une annexion déguisée.

Si les puissances n'ont pas protesté au moment de la promulgation des lois sur le service militaire, sur les monnaies, l'abolition des capitulations, etc., c'est qu'elles avaient confiance dans l'administration et la justice de l'Autriche-Hongrie, mais que malgré cela, il faut estimer qu'il y a là, de la part du gouvernement austro-hongrois, un abus de mandat et un manquement aux engagements contractés.

(1) Vesnitsch, *op. c.*, p. 137.

*
* *

Tels sont, en substance, les arguments invoqués pour et contre l'annexion de la Bosnie et l'Herzégovine. La thèse autrichienne, cependant, n'a été combattue que pour partie et les critiques de MM. Vesnitsch et Holland ne sont dirigées que contre les quelques justifications que le Dr H. Lammasch a fait paraître dans le journal anglais *The Times*.

Il nous faut donc revenir sur l'œuvre du baron d'Æhrenthal et voir comment elle se présente dans son ensemble, en droit international.

La question de fond qui a trait à la légitimité de l'annexion se complique d'une question de forme, celle de l'inviolabilité des traités internationaux.

Ces deux questions doivent être examinées séparément, car, en droit, elles sont complètement distinctes.

Avant tout, nous devons rechercher si l'Autriche-Hongrie, quelles que soient les nécessités qu'elle invoque pour justifier son acte, a observé les règles de forme auxquelles elle était tenue; si elle s'est conformée, en quelque sorte, à la procédure spéciale que lui imposait l'annexion de la Bosnie et de l'Herzégovine. En d'autres termes, il s'agit de savoir si l'Autriche-Hongrie, qui avait apposé sa signature au bas du traité de Berlin, en même temps que les autres puissances, était en droit de se dégager des obligations qu'elle y avait prises, sans au préalable, avoir

obtenu le consentement des autres parties contractantes.

Tous les auteurs enseignent que les traités internationaux créent un lien juridiquement obligatoire entre les Etats qui y ont participé ; que l'observation des obligations contractuelles est la base même du droit international. Il ne doit donc pas être permis à un Etat de se délier de ses engagements sous prétexte que ces engagements lui sont nuisibles.

Malheureusement, les Etats ne se lient que moralement, et comme le dit très justement de Martens, il n'existe pas de tribunal européen qui puisse imposer le respect des conventions internationales. Trop souvent, obéissant à des mobiles d'ambition et d'égoïsme, mettant à profit la situation embarrassée des autres Etats contractants, un des signataires d'un traité saisit l'occasion, pour se délier des engagements qu'il a pris vis-à-vis des autres. Il s'est même trouvé des jurisconsultes qui, tout en posant comme principe l'inviolabilité des traités internationaux, admettent cependant que sous certaines conditions l'un des contractants puisse se dégager des engagements qu'il a pris.

Bluntschli, par exemple, nous dira que l'obligation de respecter les traités doit, conformément à la nature des choses, cesser dès qu'elle compromet l'existence des Etats et leur développement nécessaire (1). Avec une pareille

(1) De même : Hagen cité par Nippold, *Le traité dans le droit des gens*, Berne, 1894, p. 241.

Voy. de Martens, *Traité de Droit International*, p. 513, qui base

exception on voit combien il est facile pour un Etat, auquel un traité impose des charges onéreuses, de le résilier. Il lui suffira de prouver, ce qui ne sera pas difficile, que le traité auquel il était soumis nuisait à son développement matériel.

Aussi, les violations de traités internationaux ont-elles été nombreuses dans les relations entre Etats. Nous n'en retiendrons que la plus importante du siècle dernier, celle qui mit aux prises la Russie et les Etats signataires du traité de Paris de 1856.

Ce traité, conclu entre les six grandes puissances à la suite de la guerre de Crimée, imposait à la Russie, entre autres obligations, la limitation de ses forces navales, dans la mer Noire neutralisée. Cette charge était naturellement très onéreuse pour la Russie. Aussi ne cessait-elle pas de faire des démarches auprès des puissances pour en être affranchie. Profitant du désarroi général, causé en Europe par la guerre franco-allemande le prince Gortschakoff, chancelier de l'Empire russe, déclara le traité de Paris dans ses articles 11, 13 et 15, motif pris de ce que la Turquie conservait le droit d'entretenir des forces navales illimitées dans l'archipel et les détroits, alors que la Russie était désarmée dans la mer Noire (1).

le caractère obligatoire des conventions internationales sur la conformité avec les besoins véritables des Etats et les exigences des relations internationales.

(1) Lettre du prince Gortchakoff au baron de Brunnow, ambassa-

En droit, voici comment le premier ministre de Russie expliqua sa manière de procéder. Dans sa note de dénonciation aux puissances, il s'exprime ainsi :

« *Il serait difficile d'affirmer que le droit écrit fondé sur le respect des traités, comme base du droit public et règle des rapports entre Etats, ait conservé la même sanction, qu'il a pu avoir en d'autres temps (1).* »

C'est là une singulière conception des principes du droit international qui équivaut à leur négation complète. Cependant, malgré les protestations de lord Granville, la Russie obtint satisfaction à la Conférence qui aboutit au traité de Londres du 13 mars 1871, grâce aussi au concours du prince de Bismarck qui, sur le respect des traités, professait les mêmes principes que son collègue russe (2).

A la conférence de Londres prirent part toutes les puissances signataires du traité de Paris, hormis la France, dont le délégué n'arriva qu'à la fin des travaux. Mais dès la première séance et sur la proposition de lord Granville, la déclaration suivante fut signée par tous les plénipotentiaires :

deur à Londres, 19-31 octobre 1871, dans *Thèse*, Paris, 1898. Gaston de Monicault, *La question d'Orient*.

(1) Voy. H. Welschinger, *Journal des Débats*, 24 octobre 1908.

(2) Voy. H. Welschinger, *Journal des Débats*, 24 oct. 1908.

On prête à Bismarck la remarque suivante : L'observation des traités entre les grands Etats n'est que conditionnelle dès que la lutte pour la vie les met à l'épreuve.

« Les plénipotentiaires de l'Allemagne du Nord, de l'Autriche-Hongrie, de la Grande-Bretagne, de l'Italie, de la Russie et de la Turquie, réunis aujourd'hui en conférence, reconnaissent comme un principe essentiel de droit international, qu'aucune puissance ne peut s'affranchir des obligations d'un traité, ni modifier ses dispositions, autrement qu'avec l'assentiment des parties contractantes, obtenu au moyen d'un consentement amical (1). »

Cette déclaration solennelle a, au point de vue juridique, une importance considérable. Elle consacre officiellement et d'une manière formelle une règle de droit qui était universellement admise. Elle acquiert, par conséquent, la valeur d'un véritable dogme.

On était en droit d'espérer que les puissances qui avaient signé un pareil document s'y conformeraient strictement à l'avenir.

Jusqu'à présent, l'Autriche-Hongrie est la seule des puissances qui ait failli à cette règle. Par sa proclamation de l'annexion de la Bosnie et de l'Herzégovine, du 5 octobre 1908, elle a montré combien peu elle s'embarrassait de scrupules sur l'inviolabilité des traités.

Tous les cabinets européens, sauf celui de Berlin, furent unanimes à relever l'infraction à la Déclaration de Londres de 1871. Et comment d'ailleurs pouvait-il en être autrement ? La violation du traité de Berlin était tellement manifeste, qu'il aurait été péril de la nier. Malgré

(1) *Recueil d'Angeberg*, p. 337.

cela, comme nous l'avons vu plus haut, le baron d'Ehrenthal prétendit que l'annexion de la Bosnie et de l'Herzégovine ne constituait point une atteinte au traité de Berlin, parce que ce dernier, ne contenait point d'engagement pour l'Autriche-Hongrie de faire ou de ne pas faire quelque chose.

Cette affirmation est des plus erronées, car l'art. XXV, malgré sa teneur laconique, est cependant assez explicite pour démontrer le contraire. L'Autriche-Hongrie fut chargée d'occuper et d'administrer la Bosnie et l'Herzégovine. Or, cette charge constituait pour la monarchie autro-hongroise un mandat, dont l'objet principal était de pacifier les deux provinces et d'y rétablir l'ordre. L'Autriche-Hongrie était même tenue de travailler à la prospérité des pays, qui lui furent confiés, sous peine de se voir retirer le mandat que les puissances lui avaient accordé.

C'est donc là une obligation de faire au premier chef, que le ministre des Affaires étrangères austro-hongrois fut lui-même obligé de reconnaître. Dans les notes adressées aux cabinets européens et à la Sublime-Porte, au lendemain de l'annexion, ainsi que dans les différents discours qu'il prononça, il n'a cessé de proclamer que l'Autriche Hongrie a accompli la tâche qui lui fut imposée en Bosnie-Herzégovine pour le bien général des populations de ces provinces.

N'est-ce pas là une affirmation formelle que le traité de Berlin a mis à la charge de l'Autriche-Hongrie une obligation de faire. D'autre part, nous savons que la conven-

tion du 21 avril 1879, sans parler de la clause secrète du 13 juillet 1878, stipulait dans son préambule que les droits de souveraineté de sa majesté le Sultan sur les provinces de la Bosnie et de l'Herzégovine, ne subiront aucune atteinte par le fait de l'occupation.

Qu'est-ce, sinon l'affirmation formelle d'une obligation de ne pas se livrer à aucun acte qui puisse diminuer les droits de souveraineté du Sultan sur les deux provinces. L'explication du baron d'Ehrenthal est donc spécieuse et ne saurait être retenue. Quant aux circonstances qui ont mis le cabinet de Vienne dans la nécessité de s'affranchir de l'art. XXV du traité de Berlin, elles ne sont pas plus sérieuses que les précédentes.

Toute l'argumentation du Dr Henri Lammasch, relativement à l'envoi éventuel de députés bosniasques et herzégoviniens à la Chambre ottomane, n'est que purement hypothétique. Au moment où l'annexion s'est produite, la Chambre ottomane n'existait pas encore, et aucun mouvement tendant à l'envoi de députés à Constantinople, par la Bosnie et l'Herzégovine ne s'était produit dans les deux provinces. Il n'y avait donc pas à s'arrêter à cette hypothèse qui ne se serait peut-être jamais produite.

Pour ce qui est de la régularisation du statut juridique des deux provinces, afin de pouvoir leur octroyer des assemblées régionales, elle ne s'imposait nullement. Les Bosniaques et les Herzégoviniens réclamaient des assemblées locales, sans qu'il soit porté aucune atteinte, à la situation en droit international de leur pays. D'ailleurs, le

mandat d'administration des deux provinces n'était en aucune façon en contradiction avec l'institution d'une représentation locale.

L'Autriche-Hongrie a saisi l'occasion du changement de régime survenu en Turquie, comme un prétexte pour reprendre sa liberté d'action en Bosnie-Herzégovine mais, en droit strict, le changement de constitution d'un Etat ne saurait être une cause de résiliation des traités (1).

Quelle que soit la procédure suivie pour le règlement de l'annexion, il n'en restera pas moins vrai, que l'Autriche-Hongrie s'est mise hors du droit des gens, en se dégageant par sa propre volonté d'une convention internationale.

Examinons maintenant l'annexion quant au fond. Les textes qui régissaient les deux provinces autorisaient-ils leur incorporation dans la monarchie austro-hongroise ?

L'art. XXV du traité de Berlin et la convention austro-turque du 21 avril 1879 constituaient-ils une annexion déguisée ?

A ces deux questions nous répondrons par la négative. Il ne nous paraît nullement que l'art. XXV du traité de Berlin comportât implicitement le droit pour l'Autriche-Hongrie, après un certain temps d'occupation et d'administration, de s'appropriier les deux provinces.

Que le comte Andrassy ait affirmé qu'il n'accepterait

(1) Nippold, *op. c.*, p. 239. — Bluntschli, *Droit international codifié*, § 416.

le droit d'occuper et d'administrer la Bosnie et l'Herzégovine que si ce droit était illimité, nous voulons bien l'admettre, mais il nous paraît exagéré d'en déduire, comme l'a fait aux Délégations le baron d'Éhrenthal que cette affirmation signifiait que l'Autriche-Hongrie ne restituerait jamais les deux provinces.

Par contre, nous tenons essentiellement à réfuter la légende qui s'est établie autour de la clause secrète du 13 juillet 1878. Ni l'explication donnée par M. de Wertheimer, ni celle du D^r Fournier qui, à notre avis, relèvent l'une et l'autre du domaine de l'imagination de ces auteurs, ne sont de nature à nous satisfaire.

Que le courroux du Sultan, dont se plaignaient les plénipotentiaires ottomans à leurs collègues austro-hongrois au Congrès de Berlin, ait pu émouvoir ces derniers au point de les décider à donner une déclaration écrite aussi importante aux délégués de la Turquie, cela paraît vraiment extraordinaire et peut-être sans précédent dans les annales diplomatiques. On aurait bien embarrassé le D^r Fournier si on lui demandait sur quels documents il s'appuie pour faire une aussi étrange assertion. Mais celle de M. Wertheimer ne vaut guère plus. Il est impossible de comprendre comment, par le refus d'adhésion des plénipotentiaires turcs à l'art. XXV du traité de Berlin, une guerre aurait pu s'en suivre entre l'Autriche-Hongrie et la Turquie.

Que l'on se reporte par la pensée à la situation désastreuse dans laquelle se trouvait à l'époque l'Empire otto-

man, alors surtout que les armées du tsar campaient encore aux portes de Constantinople, et l'on aura une idée de ce que pouvaient être les intentions belliqueuses de la Turquie à l'égard de l'Autriche-Hongrie.

La clause secrète du 13 juillet 1878 doit donc être acceptée, parce qu'elle a existé et que, jusqu'en 1908, aucun texte ne l'a abrogée.

Elle est simplement une explication de l'art. XXV du traité de Berlin, quant à l'étendue et à la durée des droits de chacun des deux Etats intéressés dans les deux provinces.

L'Autriche-Hongrie y affirmait que l'occupation serait provisoire et qu'elle ne porterait pas atteinte aux droits du Sultan dans les pays occupés. L'annexion l'a obligée de violer ces engagements, tout comme elle avait violé le traité de Berlin.

Il nous reste à examiner la thèse que le Dr Kohler a défendue dans la *Neue Freie Presse*. La base de son système est que l'Autriche-Hongrie avait, à l'origine de l'occupation et de l'administration, un droit sur la Bosnie et l'Herzégovine, comparable à celui de l'usufruitier. Mais ce droit d'usufruit n'était pas fixe et immuable, il variait et augmentait en puissance, grâce au travail de l'usufruitier, au point de devenir un véritable droit de propriété.

L'illogisme d'une pareille thèse est l'évidence même.

Outre que la comparaison est faite avec un système

propre au droit privé, alors que notre situation relève essentiellement du droit international, elle ne peut se soutenir, même au point de vue auquel son défenseur s'est placé. Nous avons peine à comprendre qu'une législation européenne puisse concevoir un droit d'usufruit qui, grâce au développement de la chose, objet à usufruit se transforme en un véritable droit de propriété.

Du moment que la chose indispensable à cette transformation fait défaut, nous voulons dire *le titre*, il est hors de doute qu'un simple droit de jouissance ne saurait, sous quelque cause que ce fût, se transformer en un droit de propriété.

En vain essaierait-on d'invoquer la prescription, comme l'a fait le D^r Fournier, qui a soutenu que trente années de possession de fait finissent par engendrer des titres juridiques. Il ne peut être question dans notre matière de prescription, le domaine public étant, par son essence, imprescriptible.

Enfin, les droits historiques invoqués par l'Autriche-Hongrie sur la Bosnie n'apportent aucune justification en faveur de l'annexion.

Si les rois de Hongrie ont régné sur la Bosnie, cela ne prouve nullement que la Hongrie ait eu le droit de s'approprier cette province alors que pendant des siècles elle a échappé à sa domination. S'il suffisait d'exciper de ses titres historiques pour avoir des droits sur un pays, la Serbie pourrait en invoquer de tout aussi sérieux que la Hongrie, car l'Empire du Grand Douchan étendait son

autorité sur toutes les provinces serbes, y compris la Bosnie et l'Herzégovine (1).

Ce qui choque dans l'invocation des droits historiques par l'Autriche-Hongrie sur les deux provinces, c'est le fait qu'en 1870, M. de Kallay, qui fut plus tard administrateur de la Bosnie et de l'Herzégovine, proposa au nom du comte Andrassy, à M. Ristisch, régent au nom du roi Milan, un traité entre l'Autriche-Hongrie et la Serbie.

Dans ce traité il était dit, notamment, qu'en cas de guerre, l'Autriche-Hongrie s'engageait à obtenir, pour la Serbie, l'annexion de la Bosnie, de l'Herzégovine et de la vieille Serbie et cela avec l'approbation de l'Empereur (2).

Il faut en conclure qu'en 1870 les droits historiques de la Hongrie sur la Bosnie et l'Herzégovine ont pesé d'un bien faible poids dans les avances que le cabinet de Vienne faisait à celui de Belgrade.

Pour tous les autres arguments de la thèse autrichienne, nous nous rallions aux critiques formulées par M. Vesnitsch et Holland, que nous avons reproduites plus haut.

Ajoutons avant de terminer ce chapitre que les populations de la Bosnie et de l'Herzégovine qui, cependant, étaient les plus intéressées au règlement du statut juri-

(1) *Revue politique et parlementaire*, janvier 1909. Aulneau, *l'Annexion de la Bosnie et de l'Herzégovine*.

(2) Aulneau, *Revue politique et parlementaire*, janv. 1909, c'est M. Vesnitsch qui aurait livré à la publicité ce traité.

dique de leur pays, ont été tenues éloignées de toute discussion pendant le cours de la crise. On n'a tenu aucun compte, ni de leurs aspirations ni de leurs vœux, d'ailleurs nettement hostiles à toute incorporation dans la monarchie austro-hongroise. Conformément au système anglo-saxon ennemi du plébiscite, les habitants des deux provinces n'ont pas été consultés sur le sort qui était réservé à leur pays.

Et cependant le principe d'après lequel les peuples ont le droit de disposer eux-mêmes de leur sort n'est pas de ceux que l'on puisse reléguer dans le domaine de l'oubli.

Les populations ne sont pas une marchandise à l'égard desquelles on puisse employer des procédés analogues au boycottage, renvoyer des rives du Bosphore au Ballplatz, racheter et revendre.

Elles ont des aspirations, des désirs, une âme, une conscience nationale. Et cette conscience, on l'a étouffée pour l'empêcher de parler, cette âme on l'a ignorée, on l'a piétinée (1).

L'ignorance de ces considérations constitue une négation de la vie internationale organisée. En dehors de l'observation de ces principes, il n'y a qu'un fait arbitraire dénué de toute consécration juridique.

Les auteurs austro-hongrois et allemands sont bien mal venus d'approuver, en droit, l'annexion de la Bosnie et de l'Herzégovine, alors qu'en 1878, la *Neue Freie Presse*,

(1) René Moulin, *Une année de politique étrangère*, p. 312.

organe gouvernemental, blâmait en termes véhéments la méconnaissance complète, par le traité de Berlin, du principe des nationalités.

L'article qui parut le 5 juillet 1878 dans ce journal sous le titre de « Politique des peuples et politique des cabinets » (*Volkspolitik und Kabinetspolitik*) contient des passages qui méritent d'être rapportés :

« Le traité de Berlin, y disait-on, ne sanctionne point une idée prédominante dans l'esprit des peuples de l'Europe, il n'apporte aucune décision nécessaire au point de vue du droit international, il ne fait que prononcer un arrêt, d'après lequel les puissants deviennent encore plus forts et les impuissants encore plus faibles, et il proclame le succès maître, là où on attendait la victoire du droit et de la justice. »

Et plus loin :

« Les peuples de l'Europe doivent s'avouer avec une sorte de tristesse mêlée de honte, combien peu valent, aux yeux des cabinets, les souhaits et le bonheur des nations, et que, sans égard pour eux, on ait pu diviser ou parceller un peuple sous la forme d'actes du droit international. »

.

« Les peuples possèdent quelque chose qui a fait défaut aux diplomates depuis toujours : c'est l'instinct de liberté et de droit.

« D'autres jours arriveront qui décideront entre la politique des cabinets et celle des peuples, et c'est une belle consolation que de pouvoir espérer que le jour arrivera où les peuples pourront disposer eux-mêmes de leur propre destinée. »

L'annexion de la Bosnie et de l'Herzégovine, à laquelle on pourrait sans exagérer adresser les mêmes reproches que la *Neue Freie Presse* adressait en 1878 au traité de Berlin, paraît avoir reculé à une échéance encore lointaine les jours meilleurs, où les peuples ne feront plus l'objet de tractations entre cabinets, sans qu'on tienne compte de leurs vœux et de leurs aspirations.

CHAPITRE VI

L'annexion et ses conséquences juridiques, notamment en ce qui concerne la question de la Nationalité.

Lorsqu'une cession de territoire se produit, l'Etat annexant n'acquiert pas seulement un territoire déterminé, mais il recueille aussi certains biens qui s'y rattachent directement.

Par contre il doit, le plus souvent, prendre à sa charge les obligations qui grevaient le territoire, objet de l'annexion, et qu'assumait jusqu'au jour de la cession, l'Etat démembré.

A raison de l'importance d'une pareille opération, les pratiques suivies n'ont pas toujours été les mêmes. En dehors des principes du droit international, c'est généralement le traité qui consacre l'annexion, qui règle aussi les questions spéciales qu'elle soulève.

Nous allons, dans ce chapitre, nous occuper des conséquences, qu'au point de vue juridique a entraînées l'incorporation définitive de la Bosnie et de l'Herzégovine dans

la monarchie austro-hongroise, en insistant particulièrement sur la question de la nationalité.

Il convient de remarquer tout d'abord que l'annexion de la Bosnie et de l'Herzégovine se présente, en droit, avec certaines particularités qui la distinguent des autres annexions du siècle dernier. Elle fait suite à une sorte d'*annexion partielle* ou de commencement d'annexion, que le traité de Berlin, dans son art. XXV, a réalisée au profit de l'Autriche-Hongrie, et qui l'a été réglée dans quelques-uns de ses détails par la convention austro-turque du 21 avril 1879. L'accord du 26 février 1909 doit être considéré à cet égard comme le complément de celui intervenu en 1879.

Une partie des effets qu'entraîne normalement toute cession de territoire ont, dans notre cas, précédé l'annexion du 5 octobre 1908, qui n'a pu opérer de grands changements dans les territoires cédés.

En ce qui concerne la prise de possession du territoire des deux provinces, elle a eu lieu en 1878 et même, on s'en souvient, ce n'est qu'à la suite d'une véritable guerre que l'Autriche-Hongrie a pu se rendre maîtresse du pays. Elle a également pris possession, à ce moment, de tout le domaine public, c'est-à-dire de l'ensemble des biens affectés à un service public (1). Elle n'en est cepen-

(1) Il y a cependant une réserve en ce qui concerne les édifices religieux qui a été prévue par l'art. II de la convention austro-turque du 21 avril 1879.

dant pas devenue propriétaire, l'art. XXV du traité de Berlin n'ayant constitué qu'un simple mandat.

C'est donc comme administrateur que l'Autriche-Hongrie a détenu ces biens ainsi que tout le territoire de la Bosnie et de l'Herzégovine jusqu'en 1908, et la convention du 26 février 1909, seule, a eu pour effet de lui en transférer la propriété pleine et entière.

Notons, cependant que l'Autriche-Hongrie a cru devoir attribuer l'indemnité des deux millions et demi de livres turques qu'elle accordait à la Turquie, à titre de dédommagement pour les biens *tant du domaine public que du domaine privé* de la Bosnie et de l'Herzégovine qu'elle faisait définitivement perdre au gouvernement ottoman.

L'art. V (1), de l'accord austro-turc du 26 février 1909, en effet, ne distingue pas entre les biens du domaine public et ceux du domaine privé.

Il confirme dans sa première partie, que le gouvernement ottoman possédait en Bosnie-Herzégovine des immeubles de *diverses natures* et que l'indemnité que le gouvernement austro-hongrois consentait à verser à la

(1) Art. V. Une décision arbitrale ayant constaté de plus que, d'après le *Code foncier ottoman*, l'Etat ottoman possédait en Bosnie-Herzégovine des biens immeubles de *diverses natures*, le gouvernement commun d'Autriche-Hongrie s'engage à payer à Constantinople, dans un délai de quinze jours qui suivront la ratification du présent protocole, au gouvernement ottoman, une somme de deux millions et demi de livres turques en or, comme contre-valeur de ces biens immeubles.

Turquie, constituait une contre-valeur de ces biens immeubles. L'indemnité s'appliquait, par conséquent, indistinctement aux biens immeubles appartenant à l'Etat ture, qu'ils fissent partie du domaine public ou du domaine privé.

Cette solution n'est pas rigoureusement conforme aux principes généraux du droit international.

En théorie, on fait le plus souvent une distinction entre les biens du domaine public et ceux du domaine privé. Les seconds seuls donnent droit à une indemnité au profit de l'Etat démembré.

Pour ce qui est de la dette publique, nous avons vu par ailleurs que l'Autriche-Hongrie a repoussé toute proposition de la Turquie ayant pour objet la prise à sa charge d'une partie proportionnelle de la dette ottomane. Et cependant les propositions turques étaient conformes aux principes généraux du droit international et aux précédents historiques.

Il est, en effet, naturel et logique qu'une division de la dette publique suive la division du territoire et que l'Etat démembré soit déchargé de sa dette dans la mesure dont il est privé de son territoire (1). L'Etat démembré qui compte, pour payer les intérêts de sa dette ou pour l'amortir, sur les ressources de tout son territoire, dans les-

(1) Despagnet et de Bœck, *Cours de Droit International*, 1910, p. 123. Cabouat, *Des annexions de territoire et de leurs principales conséquences*, Thèse, Paris, 1881, p. 176.

quelles entrent en grande partie les impôts, se trouvera gravement lésé par le fait de la suppression d'une partie de ses ressources afférentes aux territoires cédés. Si l'on ne diminue pas en proportion sa dette, il se trouvera exposé à des graves mécomptes. Aussi, nombreux sont les traités qui ont consacré la division de la dette en cas d'annexion (1).

Le traité de Berlin, du 13 juillet 1878, lui-même a consacré ce principe, puisque dans ses articles 9, 33 et 42, il impose à la Bulgarie, à la Serbie et au Monténégro, proportionnellement aux territoires qui leur furent cédés, la prise à leur charge d'une partie de la dette ottomane.

Mais l'Autriche-Hongrie, en refusant en 1909 de suivre ces justes exemples, s'inspirait des traditions du chancelier de fer.

Le prince de Bismarck, malgré les instances de M. Thiers, refusa nettement en 1871, de contribuer à la dette française et son exemple a été malheureusement suivi en 1883 par le traité d'Ancon qui permit au Chili de s'annexer la province de Tarapaca sans contribuer à la dette du Pérou.

Certaines autres conséquences résultant généralement d'une annexion de territoire ont été, pour la Bosnie et

(1) Le traité de Zürich, en 1859, imposa à la Sardaigne les trois cinquièmes de la dette lombarde.

La convention du 23 août 1860, art. 1, mit au compte de la France la dette sarde jusqu'à concurrence de quatre millions et demi de rente, à la suite de la cession de Nice et de la Savoie.

l'Herzégovine, réglées définitivement par la convention austro-turque du 21 avril 1879. Elles ne se sont donc pas posées en 1909.

Ainsi on se demande souvent dans quelle mesure l'Etat annexant doit continuer à remplir les obligations incombant à l'Etat démembré, vis-à-vis des fonctionnaires auxquels était confiée l'administration des pays cédés ?

A cette question on répond généralement que la fonction publique étant un mandat, celle-ci se trouve éteinte en même temps que la disparition de l'autorité du mandant sur le territoire cédé. L'Etat annexant n'est donc pas tenu, en droit strict, de se substituer aux charges de l'Etat démembré vis-à-vis de ses fonctionnaires.

En pratique cependant, c'est l'effet contraire qui se produit. L'Etat annexant, afin d'éviter les froissements résultant d'un nouveau régime, conserve les anciens fonctionnaires locaux.

L'art. I de la convention austro-turque du 21 avril 1879 adopte, dans la mesure du possible, cette dernière solution. Il déclare en effet que :

« Le gouvernement austro-hongrois ne fait pas d'objection à conserver pour l'administration des deux provinces tous ceux des fonctionnaires actuels qui posséderaient les aptitudes nécessaires pour la bonne administration de leur emploi. En cas de remplacement, le choix du gouvernement austro-hongrois porterait de préférence sur les personnes originaires de ces provinces. »

Quant aux effets de l'annexion sur les droits privés, ils

ont été réglés, bien avant l'annexion, par l'Autriche-Hongrie, de sa propre initiative. Une grande partie des mesures qu'elle a édictées s'expliquent par les textes, d'autres sont le résultat d'un empiètement sur les droits de la Turquie que le gouvernement austro-hongrois ne se faisait aucun scrupule de commettre. Ainsi, nous savons que le changement de législation est une des conséquences les plus importantes que produit, au point de vue des intérêts privés, dans les territoires cédés, le fait de l'annexion. Mais ce changement ne s'opère que par une promulgation expresse des lois nouvelles dans les pays annexés, faute de quoi, c'est toujours la législation de l'Etat démembré qui continue à être en vigueur (1).

En Bosnie-Herzégovine, lors de l'occupation par l'Autriche-Hongrie, la législation ottomane est donc demeurée en vigueur tant que la monarchie austro-hongroise n'y a pas introduit la sienne.

Ce n'est qu'à partir du 1^{er} janvier 1879, qu'une série de lois émanant du gouvernement de Vienne furent promulguées dans les deux provinces et enlevèrent du même coup toute portée aux dispositions équivalentes de la législation turque.

L'annexion n'a donc rien changé à cet égard, puisque la conséquence du changement de législation qui devait en résulter se trouvait déjà être réalisée bien avant.

(1) Despagnet et de Bæk, *op. c.*, p. 121. — Cabouat, *op. c.*, p. 220.

Elle n'a rien changé non plus en ce qui concerne la compétence judiciaire et toutes les questions y relatives, telles que : autorité et exécution des jugements rendus avant l'annexion, condamnations criminelles antérieures, etc.

L'Autriche-Hongrie avait, dès les premières années de l'occupation, remplacé les juridictions ottomanes par les siennes propres et y a organisé les tribunaux et la procédure par des lois spéciales.

Elle a légiféré en outre, sur une foule de matières relevant de l'ensemble de la vie pratique et économique.

Elle a même passé des traités avec des puissances étrangères intéressant la Bosnie et l'Herzégovine. Ainsi, à la date du 13 juin 1881, un traité intervint entre la monarchie austro-hongroise et le gouvernement allemand, dont le but fut d'étendre à la Bosnie et à l'Herzégovine les dispositions du traité précédemment conclu entre les deux puissances (25 février 1880) pour la légalisation des actes publics (1).

De même l'Autriche-Hongrie a passé un traité de commerce avec la Serbie (24 avril-6 mai 1881) dans lequel elle a, entre autres questions, réglé la condition juridique des Bosniaques et des Herzégoviniens en Serbie (2).

Ce sont là des conséquences qu'entraîne généralement

(1) *Annuaire de législation étrangère*, 1881, p. 139.

(2) Péritch, *R. D. I.*, année 1901, p. 402.

une annexion, et elles auraient dû se produire seulement après 1909. Les effets ont encore ici précédé le fait qui devait les engendrer.

Il nous reste maintenant à examiner la question de la nationalité dans ses rapports avec l'annexion.

Pour cela il nous faut trancher la question préliminaire suivante :

L'occupation et l'administration consacrées par l'article XXV du traité de Berlin, ont-elles eu pour effet d'opérer un changement de nationalité des habitants de la Bosnie et de l'Herzégovine ?

Cette question était extrêmement difficile à résoudre. Aucune des solutions dont elle était susceptible n'offrait, au point de vue pratique, la clarté et la netteté désirables et, pendant les trente années de la situation juridique imprécise de la Bosnie et de l'Herzégovine, ses habitants, au point de vue de leur nationalité, étaient dans une situation des plus précaires.

Néanmoins nous allons essayer de dégager, d'après les principes que nous avons exposés dans notre deuxième chapitre, relativement à la situation juridique de la Bosnie et de l'Herzégovine avant 1908, la solution qui nous paraît la plus conforme au droit international en ce qui concerne la nationalité des Bosniaques et des Herzégoviniens pendant la période de l'occupation austro-hongroise. Ainsi que nous l'avons démontré plus haut, ni l'art. XXV du traité de Berlin ni la convention austro-turque du 21 avril 1879 n'ont eu pour effet de transférer les terri-

toires de la Bosnie et de l'Herzégovine à l'Autriche-Hongrie. Ces provinces sont donc demeurées turques, malgré que l'Autriche-Hongrie y exerçait tous les droits de souveraineté.

De là résultait que les deux provinces, n'ayant pas été démembrées de l'Empire ottoman, la nationalité des habitants de ces pays ne s'était trouvée nullement affectée par le changement d'administration. Seule une annexion formelle aurait pu dénationaliser les sujets ottomans de ces provinces et les faire passer collectivement sous l'allégeance de l'Autriche-Hongrie.

Dans ce dernier cas, il aurait fallu que des accords fussent intervenus, dans lesquels on aurait prévu sous quelles conditions les personnes atteintes par le changement de nationalité auraient pu reprendre celle qui leur était propre antérieurement à l'annexion.

Aucune disposition de cette nature n'a été prévue par les textes et l'Autriche-Hongrie n'a touché à cette délicate question qu'avec beaucoup de circonspection.

C'est donc, que les sujets ottomans de la Bosnie et de l'Herzégovine n'ont pas été atteints dans leur nationalité par le fait de l'occupation et de l'administration austro-hongroise.

Cette solution est d'ailleurs conforme à l'esprit de l'art. XXV du traité de Berlin. M. Péritch, professeur à la Faculté de Droit de Belgrade, qui a magistralement exposé cette question dans trois importants articles de la *Revue*

de Droit International et de Législation comparée (1), s'exprime ainsi :

« *Le traité de Berlin est une loi et il faut bien se garder, lors de l'interprétation d'une loi, de négliger l'intention du législateur.* »

Or, il est évident que le but que poursuivaient les membres du Corps diplomatique siégeant au Congrès de Berlin, et ceci résulte de l'ensemble du débat qui a précédé le vote de l'art. XXV, a été d'investir l'Autriche-Hongrie du droit de pacifier les deux provinces et de lui conférer à cet effet la souveraineté intérieure (2). Il faut donc en conclure qu'il n'était point nécessaire, pour l'accomplissement de cette tâche, de faire subir aux administrés un changement de nationalité.

Mais de ce que les Bosniaques et les Herzégoviniens sont demeurés comme par le passé sujets ottomans, il en est résulté que dès qu'ils quittaient leur pays, ils n'avaient plus rien de commun avec l'Autriche-Hongrie. Ils étaient sujets turcs et considérés comme tels dans tous les pays étrangers où ils se rendaient.

Peu à peu cependant, l'Autriche-Hongrie, qui ne poursuivait qu'un seul but, celui de s'attacher à jamais les deux provinces confiées à sa garde, a empiété sur la nationalité de ses administrés et voici dans quelles conditions.

(1) *Revue de Droit International et de législation comparée*, année 1901, p. 50, 240, 398.

(2) Péritch, *R. D. I.*, 1901, p. 57.

Par une circulaire du 7 avril 1879 (1), le gouvernement austro-hongrois donna des ordres à l'ambassade impériale et royale à Constantinople de délivrer des passeports, aux Bosniaques et aux Herzégoviniens qui, ayant accompli leur service militaire dans l'armée ottomane, solliciteraient le droit d'être rapatriés et de viser les passeports turcs délivrés aux habitants des provinces occupées.

On a prétendu que cette mesure portait atteinte à la nationalité des Bosniaques et Herzégoviniens qui s'adressaient aux autorités consulaires austro-hongroise, en vue d'obtenir le moyen de pouvoir rentrer dans leurs foyers.

Cependant, elle pouvait à la rigueur s'expliquer. La délivrance d'un passeport ne constitue, en somme, qu'un bon de protection, une constatation officielle de l'état-civil de son titulaire et nous pensons qu'il n'a pas une influence décisive sur la nationalité de celui qui le demande. Le seul inconvénient de cette manière de procéder consistait dans la possibilité pour deux Etats différents de protéger à l'étranger les mêmes individus. En d'autres termes, la souveraineté extérieure sur un même territoire aurait appartenu simultanément à deux Etats, ce qui en droit aussi bien qu'en fait, est inadmissible (2).

Mais une mesure plus grave encore fut prise par le gouvernement austro-hongrois, le 26 avril 1879. A cette

(1) Voy. Spalaïkovitch, *La Bosnie et l'Herzégovine. Thèse*, Paris, 1897, p. 231.

(2) Schneller, *op. c.*, p. 126.

date, toutes les missions et toutes les autorités consulaires austro-hongroises à l'étranger furent autorisées par le ministre commun des Affaires étrangères à délivrer des passeports aux habitants de la Bosnie et de l'Herzégovine, passeports pareils à ceux que l'on donnait aux sujets austro-hongrois. Cette décision équivalait à une assimilation pure et simple des Bosniaques et des Herzégoviens à des sujets austro-hongrois. Le gouvernement de Vienne ne tarda pas à soumettre les habitants des provinces occupées à la juridiction consulaire austro-hongroise lorsqu'ils résidaient en Orient.

Malgré cet empiétement indiscutable de l'Autriche-Hongrie sur la souveraineté extérieure de la Turquie, nous pensons qu'elle n'a pu changer la nationalité des personnes qu'elle prenait sous sa protection. La nationalité établit un lien contractuel entre l'individu et l'Etat (1), et il faut une manifestation non équivoque de la volonté des contractants pour en modifier les termes. Le fait de se faire délivrer un passeport par une autorité différente de celle à laquelle elle appartient, ne constitue pas, de la part d'une personne, l'intention de se soumettre à l'allégeance de cette autre puissance. D'ailleurs, il faudrait encore que la puissance en question ait prévu ce genre d'acquisition de sa nationalité.

Il arrive souvent que des nationaux d'un Etat reçoivent

(1) Weiss, *De la nationalité*, p. 8. — Contra, Despagnet, *Cours de Droit international public*, 4^e éd., n° 114.

des passeports d'un autre Etat lorsqu'ils sont éloignés de leur patrie ou qu'ils se trouvent dans un pays où leur gouvernement n'est pas représenté. Tel est le cas des sujets suisses qui relèvent des autorités consulaires françaises lorsqu'ils se trouvent en Orient ou par exemple des Persans qui reçoivent des passeports russes lorsqu'ils se rendent dans les échelles du Levant.

Lorsque, dernièrement, l'Italie déclara la guerre à la Turquie, c'est l'ambassade d'Allemagne à Constantinople qui se chargea de la protection des Italiens qui restèrent en Turquie. Il est certain que ces derniers tant pour leurs passeports que pour la compétence en matière judiciaire, relevèrent désormais des autorités consulaires allemandes. Personne ne soutiendra que ces Italiens sont devenus Allemands.

Mais si, dans notre manière de voir, la prise d'un passeport austro-hongrois par un Bosniaque ou un Herzégovinien ne constituait pas un changement de nationalité de sa part, il n'en aurait pas été de même pour le cas où ce même Bosniaque ou Herzégovinien aurait fait son service militaire dans l'armée austro-hongroise.

Rappelons, en effet, qu'une loi du 4 novembre 1881 a organisé le service militaire obligatoire dans les deux provinces et cette loi s'appliquait, suivant une expression contenue dans la proclamation qui l'a précédée, à *tous les fils du pays capables de porter les armes* (1).

(1) Voy. Spalaïkovitch, *op. c.*, p. 185.

Il est permis de se demander si les originaires de ces provinces, puisqu'il est question des fils du pays, qui avaient accepté de faire leur service dans l'armée austro-hongroise et qui, au moment de s'enrôler, prêtaient serment de fidélité à leur chef suprême, c'est-à-dire à l'Empereur d'Autriche Roi de Hongrie, conservaient malgré cet acte important leur qualité de sujets ottomans.

Or, si conformément à la solution à laquelle nous nous sommes arrêtés, nous décidions que les Bosniaques et les Herzégoviniens qui ont acquitté l'impôt du sang à l'Empereur et Roi d'Autriche-Hongrie sont restés, malgré cela, sujets ottomans, il faudrait que nous admettions la possibilité que ces sujets turcs eussent pu combattre, si une guerre s'était produite entre l'Autriche-Hongrie et la Turquie, contre leur souverain légitime, le Sultan.

D'autre part, si nous leur maintenions, malgré qu'ils aient accompli leur service militaire dans l'armée austro-hongroise, leur ancienne qualité d'ottomans, nous aboutirions à cette solution anormale d'être en présence d'individus ayant deux nationalités, puisque les mêmes individus auraient pu se réclamer à la fois de la sujétion austro-hongroise et de la sujétion turque.

Pour éviter cette anomalie, nous admettrons une exception à la règle que nous avons posée plus haut. A ces Bosniaques et Herzégoviniens qui ont fait leur service militaire dans l'armée austro-hongroise, nous dénierons la qualité de sujets ottomans. Nous estimons, en effet, que le fait de servir dans les armées d'un Etat duquel on ne

relève pas est d'une importance capitale et décisive sur la nationalité.

Pareil acte prouve jusqu'à l'évidence que le sujet qui accepte de servir dans les armées d'un Etat étranger entend rompre avec son ancienne nationalité, puisqu'il est prêt à combattre contre son ancienne patrie.

D'ailleurs, notre solution est conforme à la loi ottomane du 19 janvier 1869, laquelle, dans son article 6, décide que le sujet ottoman qui, sans autorisation, aura obtenue sa naturalisation à l'étranger, ou aura accepté des fonctions militaires près d'un gouvernement étranger, perd la qualité d'ottoman. Cet article, toutefois, exige que la déchéance soit prononcée par le gouvernement ottoman et, dans ce cas, le sujet qui a perdu ainsi sa nationalité turque perd la faculté de rentrer sur le territoire de l'Empire (1).

Il ne nous a pas été possible de savoir si une déchéance a été prononcée contre les Bosniaques et les Herzégoviniens qui ont fait leur service militaire dans l'armée austro-hongroise. Néanmoins, nous considérons qu'ils ont cessé d'être ottomans.

Notre point de vue est d'ailleurs conforme au texte de l'accord austro-turc du 26 février 1909. L'article III de cet accord, qui a réglé la question du changement de nationalité par suite de l'annexion, est resté muet sur les originaires de Bosnie-Herzégovine, résidant dans les

(1) Voy. Weiss, *De la Nationalité*, p. 700.

deux provinces ou y ayant accompli leur service militaire. C'est donc que les deux gouvernements les considéraient comme étant devenus définitivement austro-hongrois puisqu'ils n'indiquent même pas sous quelle condition ils pourraient conserver leur ancienne nationalité.

Ces explications étaient intéressantes pour notre étude, car elles constituent un cas de naturalisation en dehors de toute cession de territoire et cette naturalisation collective s'opérait tous les ans à partir de 1881 jusqu'en 1908 et s'appliquait aux jeunes gens Bosniaques et Herzégoviniens qui étaient incorporés dans l'armée austro-hongroise.

Voyons maintenant quelle a été l'influence de l'annexion des deux provinces sur la nationalité de ses habitants.

On admet généralement, en théorie, qu'une annexion de territoire doive être suivie d'un changement de nationalité de certains habitants des pays annexés, et cela se comprend aisément. L'Etat annexant a intérêt à ce que les personnes qui vont se trouver désormais sous sa domination, rompent tout lien avec leur ancienne patrie, autrement ces personnes constitueraient pour l'Etat annexant un élément dangereux pour sa sécurité.

Sur ce point tout le monde est d'accord, mais les divergences de vue apparaissent aussi bien en théorie qu'en pratique lorsqu'on veut déterminer le critérium auquel il faudra s'attacher pour savoir quelles personnes vont être dénationalisées par l'effet de l'annexion.

Tandis que les uns prennent pour base de leur théorie l'*origine*, les autres, au contraire, lui préfèrent le *domicile*, d'autres enfin s'attachent au domicile et à l'origine ou à l'un aussi bien qu'à l'autre.

Chacun de ces systèmes a ses avantages et ses inconvénients. Les arguments invoqués en leur faveur sont nombreux et ont été longuement développés par tous les auteurs qui ont écrit sur la matière. Cependant, c'est encore le système du domicile qui semble avoir rallié le plus de suffrages et c'est celui qui nous paraît offrir en droit la solution la plus satisfaisante.

Mais à supposer cette question résolue, il reste à savoir quelle est la condition à laquelle doivent satisfaire les personnes atteintes par la dénationalisation pour recouvrer leur ancienne nationalité.

Nous disons recouvrer, car nous partageons l'opinion des auteurs qui sont partisans de reconnaître aux personnes atteintes par le changement de nationalité, *pendente conditione*, l'allégeance de l'Etat annexant (1).

Cette condition consiste dans la manifestation de leur volonté d'une manière quelconque de cesser le lien qui les unissait à l'Etat démembré. Quelquefois cette manifestation de volonté sera expresse et résultera d'une déclaration formelle de se soumettre à l'Etat annexant, mais généralement c'est le silence de ces personnes qui influera sur leur changement de nationalité.

(1) Voy. Weiss, *De la Nationalité*, p. 595 et toute la bibliographie et la jurisprudence qu'il cite en note.

Dans presque tous les traités intervenus, à la suite d'annexion, on a fait résulter la volonté pour les personnes atteintes par la dénationalisation de garder leur ancienne sujétion, du fait de l'émigration. Les personnes dont la nationalité se trouve changée par suite de l'annexion peuvent en être exonérées et reprendre leur ancienne nationalité s'ils quittent le territoire cédé ou s'ils transportent leur domicile hors de ce territoire.

On appelle ce procédé, une option tacite.

Certains traités exigent que cette option soit expresse, c'est-à-dire qu'elle résulte d'une déclaration formelle de l'intention de ne pas acquérir une nouvelle nationalité et de reprendre l'ancienne.

Quelquefois l'Etat annexant se contentera d'une simple déclaration non suivie d'un transfert de domicile.

L'accord austro-turc du 26 février 1909 a réglé la question dans son article 3 ainsi conçu :

« Les originaires de la Bosnie et de l'Herzégovine qui se trouvent actuellement en Turquie — à l'exception des personnes indiquées dans les notes qui seront échangées entre les parties contractantes lors de la ratification du présent protocole, — ainsi que les sujets ottomans originaires des différentes parties de l'Empire ottoman de passage ou en résidence fixe en Bosnie-Herzégovine, continueront à conserver leur nationalité ottomane comme par le passé.

« Les habitants de la Bosnie et de l'Herzégovine domiciliés dans ces provinces seront libres d'émigrer dans l'Empire ottoman, en se conformant, comme auparavant aux lois de la

Bosnie et de l'Herzégovine, et ils seront admis en Turquie comme ottomans.

• • • • •

« Il est entendu que les originaires de la Bosnie et de l'Herzégovine qui, sans esprit d'émigration, se rendraient désormais en Turquie y seront traités sur le même pied que les sujets autrichiens ou hongrois ».

Ce texte décide que les originaires des provinces cédées, qui, au moment de l'annexion, se trouvaient en Turquie, continueront à conserver leur qualité d'ottomans comme par le passé.

Il en résulte que les originaires de la Bosnie et de l'Herzégovine qui au moment de l'annexion, ne se trouvaient pas en Turquie, mais dans un autre pays, sont devenus au contraire sujets austro-hongrois, puisqu'ils ne peuvent plus conserver leur nationalité ottomane comme par le passé, ne se trouvant pas au moment de l'annexion sur le territoire de la Turquie.

En deuxième lieu, l'annexion n'a exercé aucune influence sur la nationalité des sujets tures, originaires des différentes parties de l'Empire ottoman, qui, au moment de la cession des deux provinces, s'y trouvaient de passage ou en résidence fixe.

Le changement de nationalité a atteint deux catégories de personnes qui se trouvaient au moment de l'annexion sur les territoires cédés. Ce furent les habitants de la Bosnie et de l'Herzégovine, domiciliés dans ces provinces et les originaires qui s'y trouvaient à ce moment domi-

ciliés ou non. A l'égard de ceux-là, la cession définitive des territoires jusque-là occupés par l'Autriche-Hongrie a eu pour effet de leur conférer immédiatement, au lendemain de la ratification de l'accord, la sujétion austro-hongroise. Cependant l'accord du 26 février 1909 a prévu, pour eux, une option. Il y est dit notamment que les habitants domiciliés dans les provinces seront libres d'émigrer dans l'Empire ottoman, en se conformant comme auparavant aux lois de la Bosnie et de l'Herzégovine, et seront admis en Turquie comme Ottomans.

De même, il faut déduire par *a contrario* de la partie finale du texte de l'art. III que les personnes originaires de la Bosnie et de l'Herzégovine, qu'elles y soient domiciliées ou non, mais qui se trouvaient au moment de l'annexion sur le territoire des provinces cédées auraient pu recouvrer leur qualité d'ottomans en se rendant en Turquie avec l'intention d'y rester.

Ainsi le seul fait de l'immigration dans l'Empire ottoman, sans aucune déclaration préalable, a permis aux personnes atteintes par le changement de nationalité de recouvrer leur ancienne allégeance.

Que décider du droit d'option de la femme mariée et du mineur. La convention du 26 février 1909 est muette sur ce point, ce qui nous oblige à nous référer aux principes généraux du droit international.

A cet égard, il y a lieu de faire remarquer que du moment que les personnes atteintes par le changement de nationalité sont régies, *pendente conditione*, en ce qui con-

cerne leur capacité civile, par les lois de l'Etat annexant, c'est d'après ces lois que nous devons résoudre, pour la femme mariée et le mineur, le droit d'option.

Or, le Code civil général autrichien de 1811 et la loi hongroise du 20-24 décembre 1879 étendent la naturalisation qui atteint le mari, à sa femme et à ses enfants mineurs (1).

C'est donc, que les femmes mariées et les enfants mineurs sont devenus sujets austro-hongrois par le fait de l'acquisition de la nationalité austro-hongroise par leurs maris ou leurs pères.

Pour perdre leur nouvelle qualité d'austro-hongrois, il n'était point nécessaire, à notre avis, qu'ils aient émigré en Turquie.

La seule émigration du père de famille aurait suffi, car, d'après les lois austro-hongroises (2), la dénationalisation du mari s'étend, en principe, à sa femme et à ses enfants mineurs.

Quel est le délai d'option ?

Le texte de l'article III est muet sur ce point. Il faut donc décider que les personnes atteintes par le changement de nationalité pourront, à n'importe quel moment, user de la faculté d'immigrer en Turquie, auquel cas elles perdront la qualité d'austro-hongrois.

Est-ce un oubli de la part des négociateurs ? Nous ne le croyons pas et voici pourquoi :

(1) Weiss, *De la Nationalité*, p. 715 et 718.

(2) Weiss, *De la Nationalité*, p. 717.

Il existe en Autriche, des lettres patentes du 24 mars 1832 (1) qui ont force de loi et qui décident que la nationalité autrichienne se perd en principe par l'émigration. L'art. I^{er} de ces lettres patentes s'exprime ainsi :

« *Perd la qualité d'Autrichien, celui de nos sujets qui quitte nos Etats pour se rendre dans un Etat étranger, sans esprit de retour.* »

Il est vrai qu'une ordonnance de Chancellerie du 4 juin 1835 (2) écarte cette dénationalisation pour les Autrichiens qui immigrent en Turquie, sauf pour le cas où ils y deviennent sujets ottomans. Mais précisément le texte de l'art. III de l'accord austro-turc du 26 février 1909 leur confère la qualité d'ottomans au cas où ils se rendraient en Turquie avec l'intention d'y rester.

Si maintenant nous examinons auquel des systèmes préconisés par les différents auteurs du droit international comme critérium du changement de nationalité, la convention que nous venons d'étudier s'est ralliée, nous constatons qu'elle prend pour base, le domicile ou l'origine avec une exception. Les personnes atteintes par le changement de nationalité sont en effet : 1° tous les sujets ottomans qui ont leur domicile dans les territoires cédés et 2° tous les originaires y domiciliés ou non et même ceux qui se trouvent à l'étranger. Seuls parmi les originaires ne sont pas atteints par la dénationalisation

(1) Weiss, *De la Nationalité*, p. 716.

(2) Weiss, *op. c.*, p. 717.

ceux qui, au moment de l'annexion, se trouvaient en Turquie.

Cette solution tient surtout à la situation spéciale des deux provinces antérieurement à l'annexion.

Il est nécessaire, en cas de cession de territoire, que tous les domiciliés de ce territoire acquièrent en même temps l'allégeance de l'Etat annexant, afin que ce dernier ne soit pas en présence d'une masse d'individus restés fidèles à leur ancienne patrie et qui seraient pour lui un élément de trouble. La même raison n'existe pas pour les originaires, lorsqu'ils n'auront pas leur domicile sur le territoire, objet de l'annexion. Il importe peu à l'Etat annexant qu'ils ne se soumettent pas à sa nationalité, puisque, par hypothèse, ils ne doivent pas demeurer indéfiniment dans les territoires cédés, n'y ayant pas leur domicile.

Aussi, en théorie, la plupart des auteurs admettent-ils, que seuls les domiciliés devraient être soumis au changement de nationalité. Il faut en effet tenir compte de ce fait que c'est par le domicile que l'on est rattaché au territoire où on l'a établi. Cependant les différents traités ne l'ont pas admis.

Ainsi le traité franco-sarde, du 24 mars 1860, dénationalisait tous les sujets sardes nés ou domiciliés dans les provinces annexées. Celui de Francfort, du 10 mai 1871, dénationalisait, d'après l'opinion la plus répandue, les originaires des provinces cédées qui y avaient à la fois leur domicile.

Enfin, celui qui est intervenu entre l'Autriche-Hongrie et la Turquie a compris dans le changement de nationalité, outre les domiciliés, ceux des originaires qui, au moment de l'annexion, ne se trouvaient pas en Turquie.

A notre avis, cette dernière solution ne mérite pas de critique, car elle était, pour ainsi dire, dictée par les circonstances toutes spéciales qui ont précédé l'annexion.

L'Autriche-Hongrie, qui pendant les trente années de l'occupation exigeait des originaires des deux provinces le service militaire dans ses armées, qui les protégeait à l'étranger, ne pouvait évidemment pas les laisser sous l'allégeance de la Turquie. Il y avait là des raisons sérieuses, qui justifiaient l'incorporation des originaires dans le changement de nationalité. Si l'on a permis aux originaires se trouvant en Turquie de garder leur ancienne nationalité, c'est qu'on tenait à sauvegarder en partie les droits du Sultan et à lui donner dans une certaine mesure satisfaction.

Que décider pour les biens appartenant aux dénationalisés en cas d'annexion ? Les personnes atteintes par le changement de nationalité qui usent du droit d'option sont-ils tenus d'aliéner leurs biens immeubles lorsque ces derniers se trouvent sur le territoire cédé ?

A notre avis, rien ne fait obstacle à ce que les personnes, qui se sont conformées aux prescriptions des textes pour garder leur ancienne nationalité, restent propriétaires de biens immeubles se trouvant en pays annexé. D'autre part, l'Etat annexant ne court aucun risque, les

immeubles étant généralement régis par la loi territoriale.

Aussi l'accord du 26 février 1909 s'est-il rallié à cette solution dans son article III.

Il y est dit :

« Ceux-ci (les domiciliés qui se seraient expatriés) de même que les originaires de la Bosnie et de l'Herzégovine qui se trouvent actuellement en Turquie, auront toujours le droit de disposer pleinement de leurs immeubles situés en Bosnie et en Herzégovine, de les affermer ou de les administrer directement eux-mêmes ou par des tiers. »

L'annexion a aussi laissé intacts les droits du Sultan en tant que chef spirituel de la religion islamique sur les populations musulmanes de la Bosnie et de l'Herzégovine qui auraient passé sous l'allégeance de l'Autriche-Hongrie. Il fut convenu que les droits des fondations pieuses seront respectés comme par le passé et qu'aucune entrave ne sera apportée aux rapports des Musulmans avec leurs chefs spirituels qui dépendront comme toujours du Cheik-ul-Islamat, à Constantinople, lequel donnera l'investiture aux Reis-ul-Ulema.

La liberté de pratique extérieure du culte musulman fut assurée par l'Autriche-Hongrie et tout comme dans la convention du 21 avril 1879, on inséra dans celle du 26 février 1909, que le nom de Sa Majesté impériale le Sultan, comme Kalife, continuera à être prononcé dans les prières publiques des Musulmans (art. IV).

Telles sont les principales conséquences que l'annexion

a produites, tant sur les intérêts publics que sur les intérêts privés. Il nous reste, pour être complet, à voir quelle a été la conséquence de l'annexion, sur le droit constitutionnel de l'Autriche-Hongrie, et comment, en présence de nombreux intérêts contradictoires, fut élaboré le nouveau statut juridique de la Bosnie et de l'Herzégovine.

Nous consacrerons à cette étude le chapitre suivant.

CHAPITRE VII

L'annexion et le nouveau statut juridique de la Bosnie et de l'Herzégovine.

Au lendemain du règlement définitif de l'annexion, la monarchie austro-hongroise se trouva en face d'un problème de droit constitutionnel extrêmement difficile à résoudre.

Il s'agissait de savoir comment sera réglé le statut des deux nouvelles provinces qu'on venait d'incorporer dans la monarchie. En présence des dissentiments graves et des rivalités des nombreuses populations réunies sous le sceptre du vieux monarque, gouvernements et parlements furent pendant quelque temps dans le plus grand embarras pour trouver une formule satisfaisante.

Devait-on tenir compte de la situation géographique des nouveaux pays, qui forment un hinterland précieux pour la Dalmatie, et les rattacher, en conséquence, purement et simplement à l'Autriche ?

A Vienne, on inclinait vers cette solution et elle aurait été possible si les revendications hongroises ne s'étaient

produites vers la même époque. Par ailleurs, les Slaves du sud de la monarchie ne manquèrent pas d'élever des réclamations tendant à une union de toutes les populations du Sud et à la constitution d'un nouvel Etat dans lequel seraient entrées la Bosnie-Herzégovine, la Croatie et la Slavonie. Cet Etat érigé en royaume aurait, d'après les uns, dépendu de la Hongrie et aurait envoyé des députés au Reichstag de Budapest, d'après les autres, cet Etat aurait été complètement autonome au même titre que l'Autriche et la Hongrie qui, après un arrangement à égalité de droits, auraient formé une monarchie trialiste.

Certaines autres propositions préconisaient la réunion de la Bosnie et de l'Herzégovine à la Dalmatie et à la Croatie-Slavonie en vue de constituer de ces cinq provinces un Etat indépendant, qui aurait été tenu d'entrer avec l'Autriche-Hongrie dans une union douanière et commerciale, et aurait envoyé des délégués chargés de se mettre d'accord avec ceux des deux autres Etats pour les affaires communes.

Enfin, la majorité des parlementaires à Vienne et à Budapest étaient d'avis de conserver intactes les relations entre l'Autriche et la Hongrie et de déclarer la Bosnie et l'Herzégovine pays d'Etat (Reichsland) (1).

Parmi toutes ces propositions, il en est une, celle

(1) Omega, *Was soll mit Bosnien geschehen*, p. 3. (*Que doit-on faire de la Bosnie.*)

émanant de la Hongrie, qui mérite d'être exposée dans toute son ampleur. Les Hongrois, fait curieux, qui en 1878, s'étaient montrés défavorables à tout agrandissement du territoire de la monarchie et qui ne désirèrent nullement accroître leur pays de provinces slaves mirent, au contraire, en 1908-1909, beaucoup d'ardeur à faire déclarer la Bosnie-Herzégovine provinces magyares. Leurs revendications peuvent se résumer de la manière suivante.

Ils soutinrent que si, dans les relations internationales on peut mettre en doute les droits historiques d'un Etat sur une ou plusieurs provinces déterminées appartenant à un autre Etat, il n'en est plus de même quand il s'agit de la *formation* des Etats.

Une nation, comme la nation hongroise, dit Akos de Timon (1), qui, par sa situation géographique, se trouve être au cœur de l'Europe et qui, pendant longtemps, a combattu pour son indépendance et se trouve sans cesse exposée à défendre sa personnalité internationale, ne peut jamais abdiquer ses droits historiques.

Ces droits historiques devront être respectés, toutes les fois que se posera la question de la transformation des Etats et devront être pris comme base dans le développement du droit international moderne.

Partant de ce raisonnement, les défenseurs de cette

(1) Akos de Timon (Professeur à l'Université de Budapest) dans un article du *Pester Llyod* du 41 oct. 1908.

thèse estiment que, dans l'annexion de la Bosnie et de l'Herzégovine, il ne faut pas perdre de vue que ces deux provinces étaient autrefois sous la dépendance de la sainte couronne hongroise qui, depuis l'époque du roi Bela II, premier roi hongrois de Bosnie Herzégovine, possédait sur ces provinces un droit historique incontestable. Et comme preuve de l'existence de ce droit, les Hongrois rappellent que lors de l'invasion turque en Hongrie, tous les rois de la Maison de Habsbourg, y compris Marie-Thérèse et Joseph II, pour reconquérir les pays qui avaient passé sous la domination turque, invoquèrent toujours les droits de la couronne hongroise (1).

Au surplus, les rois de la Hongrie exerçaient sans interruption en Bosnie et en Herzégovine, alors même que ces provinces passèrent sous la domination turque, des droits ecclésiastiques qu'ils tenaient de la bulle du Pape Sylvestre II. Cette bulle leur accordait le droit de nommer les évêques et de disposer des biens ecclésiastiques.

Plus tard et au cours du xvii^e siècle, les rois hongrois se virent obligés de soutenir une longue lutte contre la curie romaine pour pouvoir conserver dans les deux provinces la haute main sur les affaires ecclésiastiques.

Ce qui confirme les droits de la Hongrie sur les provinces annexées ayant autrefois fait partie de sa couronne, c'est l'existence, dans le compromis de 1867, d'un

(1) Max Schimeck, *Politische Geschichte des Königreichs Bosnien und Rama*, Wien, 1787.

certain article III comprenant le *diplôme d'inauguration* ainsi conçu :

Toutes les parties et provinces du royaume de la Hongrie et de ses pays annexes qui furent reconquis ainsi que celles qui, avec l'aide de Dieu, feront l'objet d'une future conquête, seront, dans l'esprit de notre serment du couronnement, l'objet d'une incorporation dans le dit royaume.

Le serment d'inauguration du roi de Hongrie, d'autre part, porte obligation pour lui de faire retour au royaume de Hongrie, toutes les provinces qui avaient fait autrefois partie de sa sainte couronne.

Ces dispositions, relativement récentes, résultant tant de l'art. III du compromis de 1867 que du serment du couronnement, devaient produire leur plein et entier effet en ce qui concerne la Bosnie et l'Herzégovine qui, d'ailleurs, n'ont pu être reconquis qu'en vertu et sous la condition d'application expresse des textes ci-dessus.

De ce fait, le roi de Hongrie ne saurait permettre que le *Reichsrath* des pays autrichiens puisse connaître de la question de l'annexion de la Bosnie Herzégovine et de la solution qu'il y a lieu de lui donner, sans porter gravement atteinte aux droits sacrés de la couronne de Hongrie.

A cela il y avait une objection sérieuse. D'après une lettre autographe adressée par le Roi de Hongrie, Empereur d'Autriche, au Président du Conseil commun des ministres (1), il résultait, en conformité avec l'art. V d'une

(1) Akos de Timon, *Pester Lloyd*, 11 oct. 1908.

loi de 1880 que, *pour chaque changement des rapports existants entre les provinces et la monarchie, le consentement respectif des deux Etats de la monarchie serait nécessaire.*

Les Hongrois cependant estimèrent qu'au point de vue du droit public magyar, ce texte était inopérant, et qu'il n'a pu porter aucune atteinte aux droits que possédait la sainte couronne de Hongrie sur la Bosnie et l'Herzégovine. En effet, au moment de la promulgation du texte ci-dessus (1880), les provinces occupées étaient déjà sous l'administration des deux Etats, mais ni l'occupation ni l'administration n'ont pu effacer les droits que tenait la couronne de Hongrie de son glorieux passé.

Ces droits ont donc continué à exister, étant donné que les dispositions de l'art. XXV du traité de Berlin n'ont eu aucun effet sur le statut juridique des provinces qu'ils régissaient.

Seuls étaient soumis à un consentement respectif des deux Etats de la monarchie, les changements à apporter aux lois qui furent en vigueur, pendant l'occupation, dans les deux provinces.

On ne saurait en conséquence invoquer ce texte en cas d'annexion, pas plus que le traité de Berlin qui n'a point prévu cette éventualité. L'annexion constituait un fait nouveau indépendant des textes antérieurs et devait être résolue suivant les principes généraux du droit public. Or, ces principes reposent essentiellement sur les droits de la sainte couronne de Hongrie.

Ce qu'il faut surtout observer, au point de vue du droit

constitutionnel, lorsqu'on examine auquel des Etats faisant partie de la monarchie austro-hongroise doivent revenir les deux provinces, c'est, toujours d'après le point de vue hongrois, le passage contenu dans la proclamation que l'Empereur d'Autriche, Roi de Hongrie, adressa aux populations bosniaques et herzégoviniennes à l'occasion de l'annexion ainsi conçu :

« Dans le souvenir des liens qui existaient jadis entre nos glorieux ancêtres sur le trône hongrois et ces pays, nous portons sur la Bosnie et l'Herzégovine les droits de notre suzeraineté, et c'est notre volonté que l'ordre de la succession de notre maison soit établi également pour ces pays (1) ».

Il en résulterait que l'annexion qui n'a été qu'un coup de force, ne pourrait se justifier juridiquement, autrement que par l'invocation des droits historiques de la sainte couronne de Hongrie.

D'autre part, c'est comme Roi de Hongrie que l'Empereur François-Joseph a étendu ses droits de souveraineté sur la Bosnie et l'Herzégovine et, par conséquent, seul aurait qualité de délibérer sur cette question le Reichstag hongrois. Il serait d'ailleurs contraire aux conventions entre les deux Etats composant la monarchie que le parlement autrichien pût connaître des affaires concernant les droits de souveraineté du roi de Hongrie. Pareille ingérence devrait être rigoureusement prohibée par le Roi de Hongrie, lequel est lié par le serment du couron-

(1) *Le Temps*, 8 octobre 1908.

nement ainsi que par le diplôme d'inauguration, cités plus haut.

D'autre part, en réponse aux arguments des Autrichiens qui soutiennent avoir les mêmes droits que les Hongrois sur les deux provinces, parce qu'ils ont fait de lourds sacrifices en hommes et en argent, les défenseurs de la thèse hongroise prétendent que cette participation, quoique onéreuse de la part de l'Autriche, ne saurait emporter une ingérence quelconque dans le débat sur l'attribution des droits de souveraineté dans les pays annexés.

Si l'Autriche est venue en aide à la Hongrie pour remplir, de concert avec elle, le mandat que l'Europe avait confié à la monarchie austro-hongroise indivisément, c'est qu'elle n'a fait en cela que se conformer à la pragmatique sanction de Charles VI qui exige aide et protection réciproque des deux Etats. C'est aussi dans ce sens que se prononce le compromis de 1867, titre XII. D'ailleurs, par leur participation à la conquête et à l'administration de la Bosnie et de l'Herzégovine, les provinces relevant de l'Etat autrichien n'ont fait que soutenir le Roi de Hongrie dans l'accomplissement de sa mission, consistant à faire tous ses efforts pour ramener sous la sainte couronne hongroise les pays qui en faisaient autrefois partie et que le hasard des armes avait soumis à une autre puissance.

De tous ces arguments, les Hongrois concluaient à la non immixtion du Reichrath autrichien dans la décision à intervenir sur le futur statut juridique de la Bosnie et de l'Herzégovine.

Néanmoins, ils reconnurent qu'une compensation était due à l'Etat autrichien pour l'aide qu'il avait prêté dans la circonstance à l'Etat hongrois. La discussion intéressant cette compensation pourrait seule faire l'objet d'un débat au Reichsrath autrichien.

Par contre, il appartiendrait uniquement au Reichstag hongrois d'élaborer une constitution pour les deux provinces annexées en conformité avec celle régissant l'Etat hongrois lui-même, mais en aucune façon ces pays ne devraient tomber sous une administration commune, comme cela avait été le cas sous l'empire de l'article XXV du traité de Berlin.

Cette solution aurait eu l'avantage de conférer, en vertu de la pragmatique sanction, au roi de Hongrie *ipso facto* le droit de succession sur les deux provinces.

Telle fut la thèse hongroise et l'on ne peut s'empêcher en l'examinant de constater son extrême fragilité. Aussi les adversaires n'eurent-ils aucune peine à mettre en relief tous ses points faibles et à démontrer la parfaite inanité des prétentions hongroises.

La thèse autrichienne que nous allons maintenant exposer est très solidement bâtie au point de vue juridique et c'est aussi celle qui a triomphé au moment de l'élaboration de la constitution bosno-herzégovinienne.

Les Autrichiens font valoir qu'en droit international les droits résultant soit d'une conquête, soit d'un traité de paix, se créent et s'éteignent, tout comme en droit privé se créent et s'éteignent des droits résultant soit d'un juge-

ment, soit d'un accord entre particuliers. La Bosnie et l'Herzégovine, qui tombèrent seulement au ^{xii}^e siècle sous la domination hongroise, furent au cours des siècles qui ont suivi, l'objet de nombreuses conquêtes au profit d'autres puissances. Elles furent pendant un moment replacées sous le sceptre des Rois hongrois et finalement, en 1526, tombèrent sous le joug de la Turquie qui les garda jusqu'en 1878. Mais il est certain qu'à partir de 1526 tout droit, de quelque nature qu'il fût, et en particulier tout droit historique, se trouva éteint sur les deux provinces au profit de la Hongrie. Les traités de Karlovitz, Passarowitz, Belgrade et Sistova ont définitivement écarté toute revendication hongroise sur ces provinces qui passèrent au Sultan. Cette situation était absolument identique à celle d'un jugement ou d'une convention en droit privé qui éteint tous les droits d'une personne sur une chose déterminée et qui les fait passer au profit d'une autre personne. C'est désormais cette dernière seule, qui aura tous les droits sur la chose qui lui est cédée, alors que son ancien propriétaire n'aura plus à élever aucune réclamation. Rien ne l'empêchera cependant de faire tous ses efforts, pour rentrer en possession de l'objet dont il a été volontairement ou judiciairement dépouillé. De même aussi, rien n'empêche un Etat de songer aux moyens à employer pour reprendre les pays qui faisaient autrefois partie de son territoire et c'est précisément, ce souci de reprendre les pays perdus, qui se traduit pratiquement par l'exercice des droits historiques.

On ne saurait d'ailleurs reconnaître à ces droits historiques aucune portée juridique, car il n'existe pas une parcelle de territoire en Europe, sur laquelle un Etat autre que celui dont elle fait partie ne puisse faire valoir des droits historiques.

C'est aussi pour cette raison que les droits historiques ne peuvent être invoqués, dans la reprise d'un territoire, comme un titre juridique. Ils ne sont que des motifs d'ordre purement psychologique ou politique.

Quant à l'obligation pour le Roi de Hongrie, conformément au diplôme d'inauguration, de travailler à reconquérir les territoires qui faisaient autrefois partie du royaume hongrois, elle ne doit pas être considérée comme spéciale à la Hongrie.

Tous les souverains sont engagés moralement à travailler au bien-être de leur pays, à l'agrandir et à lui faire ravoir les provinces qui lui ont été enlevées par la force des armes.

Et lorsqu'un agrandissement de territoire réussit, lorsque, grâce aux efforts du souverain, il parvient à faire rentrer sous sa domination des provinces sur lesquelles régnaient autrefois ses ancêtres ce n'est pas sur d'anciens droits historiques, souvent douteux, qu'il faudra se baser pour déterminer leur nouveau statut.

L'occupation, l'administration et le fait d'avoir étendu des droits de souveraineté sur la Bosnie et l'Herzégovine sont des actes du droit des gens absolument indépendants, qui ont eu pour effet d'anéantir les droits que le Sultan

possédait sur ces provinces, de même qu'au moment de la conquête ottomane, en 1526 les droits du roi de Hongrie sur la Bosnie et l'Herzégovine se trouvèrent complètement éteints. La situation depuis 1878 présentait cette caractéristique que tous les actes en Bosnie et en Herzégovine, tels que l'occupation, l'administration, la promulgation de nouvelles lois, le relèvement moral et matériel des populations, etc., ont été accomplis non pas par la Hongrie ou par l'Autriche séparément, mais par les deux Etats en commun. C'est aussi comme Empereur d'Autriche et Roi de Hongrie que François Joseph I^{er} a déclaré, dans sa note au Sultan, reprendre quant à la Bosnie et l'Herzégovine son entière liberté d'action. Il s'ensuit, qu'après l'annexion et son règlement ce furent les deux Etats, l'Autriche aussi bien que la Hongrie, qui devinrent les propriétaires effectifs des deux provinces cédées. C'est donc à eux deux à prendre une décision quant à la détermination du statut juridique à accorder aux nouvelles acquisitions territoriales. En vain invoquerait-on les droits de souveraineté que le roi de Hongrie tenait de sa sainte couronne. Ces droits ont cessé d'exister depuis 1526, date à laquelle le Sultan les a obtenus par les traités que nous avons cités ci-dessus, et ils ont passé en 1908-1909 non pas au Roi de Hongrie, mais à l'Empereur d'Autriche et Roi de Hongrie. Il n'est donc pas possible de traiter l'annexion comme une affaire relevant uniquement du droit public hongrois et faire défense au Reichsrath autrichien de s'immiscer dans la question du règlement constitutionnel.

L'Autriche ne saurait, en effet, porter atteinte aux droits de la sainte couronne de Hongrie, en exerçant, comme en l'espèce, des droits qu'elle tient d'actes internationaux. L'adage *qui suo jure utitur neminem lædit* conserve ici toute sa valeur. D'ailleurs c'est dans le fait d'une possession et d'un gouvernement commun pendant trente ans que l'Autriche puise le droit d'immixtion dans les affaires bosno-herzégoviniennes au même titre que la Hongrie. Ce droit d'immixtion est de plus renforcé par le texte de la loi de 1880 délibéré aussi bien par le parlement de Vienne que par celui de Budapest et exigeant le consentement des deux Etats pour tout changement des rapports entre leurs provinces et la monarchie.

Si ce texte est d'après le droit public magyarin opérant, cela n'est pas suffisant pour qu'il ne puisse pas produire ses effets. Il est intervenu précisément, à une époque où l'Autriche et la Hongrie possédaient à titre de mandataires, la Bosnie et l'Herzégovine et l'on ne saurait raisonnablement soutenir qu'il n'avait d'autre portée pratique que de s'appliquer uniquement aux changements qui surviendraient pendant la durée de l'occupation.

Admettre le contraire, ce serait prêter au texte de la loi des intentions qu'il ne formule nullement.

Il faut donc le considérer comme étant tout à fait général et devant s'appliquer chaque fois que la situation d'une province vis-à-vis de la monarchie se trouverait modifiée. Or, la modification de la situation juridique de la Bosnie et de l'Herzégovine à l'égard de l'Autriche et de la

Hongrie étant intervenue en 1909, il est naturel de faire sortir à la loi de 1880 son plein et entier effet et de décider que, conformément à ses dispositions, c'est aux deux parlements de Vienne et de Budapest, qu'il appartient de connaître du statut juridique à accorder aux deux nouvelles provinces de la monarchie.

A cet égard il n'est pas sans intérêt de rappeler le passage d'un discours que le comte Andrassy prononça le 1^{er} décembre 1878 devant la commission budgétaire :

« Si la question de l'annexion se présentait, disait-il, les pouvoirs législatifs de concert avec la couronne auraient à la résoudre. »

L'annexion ne serait parfaite au point de vue constitutionnel qu'en vertu d'une résolution identique des deux parlements de la monarchie, car il s'agirait dans cette hypothèse d'une transformation territoriale de l'Etat autro-hongrois.

Il convient en outre de remarquer combien les droits historiques invoqués par les Hongrois sont fragiles. On comprendrait à la rigueur qu'on puisse les invoquer, si encore l'occupation et l'administration s'étaient faites uniquement avec les ressources de l'Etat hongrois. Mais c'est le contraire qui s'est produit, car l'Autriche a contribué pour une large part à la pacification des deux provinces. C'est aussi pour cette raison qu'elle a fait voter par le Reichstag hongrois la loi de 1880 qui a consacré son droit d'immixtion dans toutes les affaires de la Bosnie et de l'Herzégovine, de quelque nature qu'elles fussent.

L'affirmation de la thèse hongroise a produit une profonde impression sur les Croates. D'après certains historiens (1), il apparaîtrait même que la Bosnie et l'Herzégovine étaient provinces de la Croatie avant de tomber sous la couronne hongroise. Ce serait même par la conquête de la Croatie au XII^e siècle que la Hongrie serait entrée en possession de la Bosnie. Dans ces conditions, les Croates sont tout aussi fondés à faire étalage de leurs droits historiques sur la Bosnie et l'Herzégovine, puisque ces deux provinces faisaient partie de leur royaume, autrefois indépendant (2).

Enfin une question de pure opportunité militait en faveur de la non admission de la thèse hongroise. Le système électoral suranné en usage encore en Hongrie, assure la prépondérance de la noblesse dans les affaires publiques et il s'est produit dans la deuxième moitié du siècle dernier de vives réclamations de la masse populaire auxquelles la noblesse ne résiste que difficilement. L'incorporation de plus de 2 millions et demi de Slaves dans l'Etat hongrois ne pourrait qu'accroître les réclamations des populations et constituer un ferment de trouble contre les partis conservateurs.

(1) Dr Ferd. von Sisic, *Nach der Annexion (Après l'Annexion)*, Zagreb, p. 28 et suiv.

(2) Un historien remarquable, le Dr Smiciklas, professeur à l'Université d'Agram, a démontré au point de vue historique la non existence des prétendus droits de la sainte couronne hongroise sur la Bosnie et l'Herzégovine, *Pester Lloyd*, 17 oct. 1908.

La seule solution satisfaisante était encore celle de déclarer la Bosnie et l'Herzégovine pays d'Etat (Reichsland) et c'est ce qu'on fit.

Après avoir pendant près d'un an exercé son autorité d'une manière absolue sur les deux provinces, l'Empereur-Roi d'Autriche-Hongrie se décida à leur accorder une constitution qui fut promulguée à Vienne le 17 février 1910 et proclamée à Seraïevo, chef-lieu de la Bosnie, en présence des autorités civiles et militaires, quelques jours après.

Cette constitution comprend un statut organique, une loi électorale, un règlement de la Diète et diverses autres lois.

D'après l'article 1^{er} de la constitution du 17 février 1910, la Bosnie et l'Herzégovine forment un territoire *d'administration* sous la direction et le contrôle du ministère commun responsable.

Elles constituent donc un *pays d'Etat*, un pays particulier de la monarchie, sur lequel l'Autriche et la Hongrie exercent un *condominium*. Les droits de chacun des co-dominants sont rigoureusement exacts et ces droits sont exercés par une seule personne physique, François-Joseph I^{er}, en sa qualité : 1^o d'Empereur d'Autriche assisté d'un ministère autrichien ; 2^o de Roi de Hongrie assisté d'un ministère hongrois ; 3^o d'Empereur d'Autriche Roi Apostolique de Hongrie assisté du ministère commun (1).

(1) Voy. *La Vie Politique dans les Deux-Mondes*, année 1909-1910 chapitre « Bosnie-Herzégovine ».

Le pays est administré par un gouvernement spécial ayant son siège à Seraïevo et relevant du ministère commun.

La Diète est composée de 92 membres, dont 2 de droit, comprenant 16 ecclésiastiques représentant le haut clergé des cultes reconnus et 4 laïques qui sont les présidents de la Cour d'appel, de la Chambre des avocats, de la Chambre de commerce et du bourgmestre de Seraïevo.

Les membres restants, soit 72, sont élus suivant un règlement très compliqué, à base de suffrage universel et censitaire dans lequel domine la question des religions.

La compétence de la Diète est purement locale, mais elle a le droit de légiférer sur une quantité de matières telles que : impôts, emprunts, droits civil et commercial, droit de la presse, hygiène, routes, etc., etc.

Il y a cependant une condition pour que le vote sur les lois élaborées par la Diète soit parfait. Il faut qu'il soit sanctionné par l'Empereur d'Autriche, Roi de Hongrie, après approbation du gouvernement autrichien et hongrois par le ministère commun chargé des affaires bosno-herzégoviniennes.

La constitution est aussitôt entrée en vigueur. Les élections se sont faites dans le plus grand calme et la diète a siégé à partir du 15 juin 1910.

Nous n'approfondirons pas les détails de cette constitution, son étude étant en dehors du cadre de notre travail. Qu'il nous suffise de constater qu'elle n'a pas répondu à

l'attente des populations. Malgré son libéralisme en apparence très large, elle maintient les deux provinces dans un état de subordination et de tutelle vis-à-vis des deux Etats de la monarchie. La Diète n'est pas une assemblée souveraine, ses décisions n'étant que des vœux ou de simples propositions ayant besoin pour leur validité de l'approbation de l'Empereur et Roi d'Autriche-Hongrie.

Etant donné les idées très avancées des populations et leur caractère d'indépendance, la constitution ne pourra fonctionner utilement que si on lui fait subir, sur des points nombreux, des modifications importantes.

CONCLUSION

Le succès de la diplomatie autrichienne dans la crise de l'annexion de la Bosnie et de l'Herzégovine, quelque éclatant qu'il fût, a été chèrement payé par le cabinet de Vienne.

Sans nier les avantages incontestables de l'incorporation dans la monarchie, de deux riches provinces qui, par leur situation géographique, constituent un hinterland précieux pour les côtes de Dalmatie et permettent d'accéder des plaines du Danube à l'Adriatique, il faut reconnaître que les sacrifices auxquels fut contrainte l'Autriche-Hongrie étaient non moins importants et très onéreux.

Elle a d'abord restitué le sandjak de Novi-Bazar, elle a renoncé aux droits qu'elle tenait de l'art. 29 du traité de Berlin sur les côtes du Monténégro. Le boycottage lui a fait perdre 150 millions de francs, sans compter l'indemnité de 57 millions et demi de francs payée à la Turquie et 100 millions dépensés en armements.

Elle a mécontenté toutes les populations serbes vivant

dans les Balkans en ne tenant aucun compte de leurs doléances et, par la menace des armes, leur a infligé une humiliation en froissant au vif leur orgueil national.

L'annexion a, en outre, soulevé à l'intérieur de la monarchie dualiste des dissentiments graves entre les différents peuples qui la composent. Chacun d'eux a émis des prétentions sur les deux provinces incorporées, en se réclamant tantôt de droits historiques, comme les Hongrois, tantôt de droits ethnographiques comme les Croates.

Ces derniers rêvent d'arriver à l'unité de tous les Slaves du sud de la monarchie et de former un seul bloc. C'est la question du trialisme qui, au point de vue pratique, n'est pas sans présenter des grosses difficultés.

Par ailleurs, le règlement de l'annexion de la Bosnie et de l'Herzégovine a vivement froissé les sentiments nationaux des Russes. On se souvient qu'en 1878 le prince de Bismarck a repris au Congrès de Berlin, article par article, le traité de San-Stéfano et lui a fait subir des changements tellement considérables qu'il ne restait presque rien au vainqueur qui avait fait le sacrifice d'une longue et pénible guerre.

On était en droit d'espérer qu'il en serait de même encore cette fois-ci et que l'annexion de la Bosnie et de l'Herzégovine qui, en somme, n'était qu'une conséquence du traité de Berlin serait soumise comme ce dernier à une discussion collective des puissances.

M. Isvolski a fait tous ses efforts pour y aboutir. Ses visites aux divers cabinets européens intéressés dans la

question, au début même de la crise, n'ont eud'autre but que de sauvegarder les formes et les principes du droit des gens.

Malheureusement pour lui, ses efforts furent trop faibles pour briser l'opposition des irréductibles successeurs du terrible chancelier.

L'Allemagne a été l'âme de toute la crise. C'est elle qui, en 1878, a poussé l'Autriche-Hongrie en Bosnie-Herzégovine et c'est encore elle qui lui a aidé à faire de sa possession provisoire une possession définitive.

A Constantinople, l'ambassadeur d'Allemagne, le baron Marshall von Bieberstein, n'a rien épargné pour exhorter les jeunes Turcs à la conciliation. A Saint-Petersbourg encore, l'ambassadeur d'Allemagne, le comte de Pourtales, a forcé le cabinet du tsar à adopter le point de vue autrichien. Si la réussite était facile pour la diplomatie allemande, c'est que dans toute l'Europe on ne voulait pas d'une guerre, et la Russie, qui venait à peine de se remettre de ses revers d'Extrême-Orient, était la plus intéressée au maintien de la paix.

Pour la Turquie, l'annexion n'a constitué aucune perte de territoire. La Bosnie et l'Herzégovine étaient aux mains des Autrichiens et on savait parfaitement à Constantinople, surtout sous le régime hamidien, qu'en aucun cas ces provinces ne feraient retour à l'Empire ottoman. On pourrait presque dire que la Turquie a gagné au règlement de la question. Le sandjak de Novi-Bazar lui a été restitué et une indemnité versée, surtout à un moment où elle avait un urgent besoin d'argent.

Le tort de M. le baron d'Æhrenthal a été d'avoir très mal choisi son moment.

La révolution du mois de juillet 1908 qui a fait naître tant d'espérances risquait, au lendemain de l'annexion, d'être gravement compromise et remplacée par l'ancien régime despotique.

L'habileté et le sang-froid des jeunes Turcs ainsi que le réveil du sentiment national par la manifestation du boycottage ont seuls pu triompher de toutes les difficultés.

Vu le président,

RENAULT.

Vu le Doyen,

P. CAUWÈS.

Vu et permis d'imprimer,
le Vice-Recteur
de l'Académie de Paris.

L. LIARD.

APPENDICE I

TRAITÉ DE BERLIN DU 13 JUILLET 1878

.

ART. XXV. — Les provinces de Bosnie et d'Herzégovine seront occupées et administrées par l'Autriche-Hongrie. Le gouvernement d'Autriche-Hongrie ne désirant pas se charger de l'administration du sandjak de Novi-Bazar, qui s'étend entre la Serbie et le Monténégro dans la direction Sud-Est jusqu'au-delà de Mitrovitzza, l'administration ottomane continuera d'y fonctionner. Néanmoins, afin d'assurer le maintien du nouvel état politique ainsi que la liberté et la sécurité des voies de communication, l'Autriche-Hongrie se réserve le droit de tenir garnison et d'avoir des routes militaires et commerciales sur toute l'étendue de cette partie de l'ancien vilayet de Bosnie. — A cet effet, les gouvernements d'Autriche et de Turquie se réservent de s'entendre sur les détails.

.

APPENDICE II

CLAUSE SECRÈTE DU 13 JUILLET 1878

Sur le désir exprimé par les plénipotentiaires ottomans au nom de leur gouvernement, les plénipotentiaires austro-hongrois déclarent, au nom du gouvernement de S. M. I. et R. Apostolique, que les droits de souveraineté de S. M. I. le Sultan sur les provinces de Bosnie et d'Herzégovine ne subiront aucune atteinte par le fait de l'occupation dont il est question dans l'article relatif aux dites provinces du traité à signer aujourd'hui ; que l'occupation sera considérée comme provisoire et qu'une entente préalable sur les détails de l'occupation se fera immédiatement après la clôture du Congrès, entre les deux gouvernements.

Berlin, le 13 juillet 1878.

Signé : ANDRASSY, CAROLYI, HAYMERLÉ.

APPENDICE III

PROTOCOLE DU 26 FÉVRIER 1909

Le gouvernement Impérial et Royal commun d'Autriche-Hongrie et le gouvernement Impérial ottoman désirant donner, d'un commun accord, une solution à certaines questions pendantes entre eux, les soussignés :

Jean Marquis Pallavicini, Ambassadeur extraordinaire et plénipotentiaire d'Autriche-Hongrie, et Husséin Hilmy Pacha, Grand Vizir, et Gabriel Effendi Noradounghian, Ministre ad intérim Impérial ottoman des Affaires étrangères, dûment autorisés par leurs gouvernements respectifs, sont convenus des stipulations suivantes :

ART. I^{er}. — L'Autriche-Hongrie déclare renoncer d'une façon expresse à tous les droits qui lui ont été conférés par rapport à l'ancien sandjak de Novi-Bazar par le Traité de Constantinople du 27 avril 1879.

ART II. — La convention du 21 avril 1879 ainsi que la protestation de la Sublime Porte contre la décision du Gouvernement commun d'Autriche-Hongrie, concernant la Bosnie et l'Herzégovine et toutes les autres dispositions ou stipulations existant entre les Hautes Parties contractantes, et contraires à cette décision, sont abrogées et remplacées par le présent protocole qui constate que toute divergence au sujet de ces deux provinces est aplaniée entre Elles et

que le Gouvernement ottoman reconnaît d'une façon expresse le nouvel état de choses en Bosnie-Herzégovine créé par la dite décision.

ART. III. — Les originaires de la Bosnie et de l'Herzégovine qui se trouvent actuellement en Turquie — à l'exception des personnes indiquées dans les notes qui seront échangées entre les parties contractantes lors de la ratification du présent protocole — ainsi que les sujets ottomans originaires des différentes parties de l'Empire ottoman de passage ou en résidence fixe en Bosnie-Herzégovine continueront à conserver leur nationalité ottomane comme par le passé.

Les habitants de la Bosnie et de l'Herzégovine domiciliés dans ces provinces seront libres d'émigrer dans l'Empire ottoman en se conformant, comme auparavant, aux lois de la Bosnie et de l'Herzégovine, et ils seront admis en Turquie comme ottomans. Ceux-ci, de même que les originaires de la Bosnie et de l'Herzégovine, qui se trouvent actuellement en Turquie, auront toujours le droit de disposer pleinement de leurs immeubles sis en Bosnie et en Herzégovine, de les affermer ou de les administrer directement par eux-mêmes ou par des tiers.

Il est entendu que les originaires de la Bosnie et de l'Herzégovine qui, sans esprit d'émigration se rendraient désormais en Turquie, y seront traités sur le même pied que les sujets autrichiens ou hongrois.

ART. IV. — La liberté et la pratique extérieure du culte musulman seront assurées, comme par le passé, aux personnes habitant en Bosnie et en Herzégovine. Les musulmans continueront à jouir des mêmes droits civils et politiques que tous les habitants de la Bosnie et de l'Herzégovine appartenant à d'autres cultes. Le nom de Sa Majesté impériale le Sultan comme khalife, continuera à être prononcées dans les prières publiques des Musulmans. Les droits des fondations pieuses (vakoufs) seront respectées, comme par le passé et aucune entrave ne sera apportée aux rapports des musulmans avec leurs chefs spirituels qui dépendront comme toujours du Cheik-ul-Islamat à Constantinople, lequel donnera l'investiture au Reis-ul-Ulema.

ART. V. — Une décision arbitrale ayant constaté de plus que, d'après le Code foncier ottoman, l'Etat ottoman possédait en Bosnie-Herzégovine des biens immeubles de diverses natures, le Gouvernement commun d'Autriche-Hongrie s'engage à payer à Constantinople, dans un délai de quinze jours, qui suivront la ratification du présent protocole, au Gouvernement ottoman une somme de deux millions et demi de livres turques en or comme contre-valeur de ces biens immeubles.

ART. VI. — L'Autriche-Hongrie s'engage à conclure avec la Turquie, dans un délai de deux ans à compter de la date de la ratification du présent protocole, sur la base du droit public européen, un traité de commerce qui sera mis en vigueur en tant que les autres traités de commerce de la Sublime Porte seront conclus et mis en vigueur sur la même base.

En attendant, l'Autriche-Hongrie consent, après un délai de quinze jours à partir de la ratification du présent acte, à l'élévation de 11 à 15 0/0 des droits de douane *ad valorem* en Turquie, ainsi qu'à l'établissement de nouveaux monopoles ou au prélèvement (de surtaxes de consommation, sur les cinq articles suivants : pétrole, papier à cigarettes, allumettes, alcools, cartes à jouer : tout cela à condition qu'un même traitement soit appliqué simultanément et sans distinction aux importations des autres pays. En tant qu'il s'agit de l'importation d'articles, faisant l'objet d'un monopole, l'administration de ces monopoles est tenue de se fournir d'articles de provenance autrichienne ou hongroise, suivant le pourcentage établi sur la base de l'importation annuelle de ces mêmes articles pourvu que les prix à offrir pour la livraison des articles de monopole se conforment à la situation du marché au moment de l'achat tout en prenant en considération les quantités des marchandises à fournir et la moyenne des prix, qui ont été notés dans les trois dernières années pour lesdites qualités. Il est, en outre, entendu que si la Turquie, au lieu d'établir de nouveaux monopoles sur les cinq articles submentionnés, se décidait à les frapper de surtaxes de consommation, ces surtaxes seraient imposées dans la même hauteur aux produits similaires de la Turquie et de toute autre nation.

ART. VII. — Reconnaisant le droit régalien du Gouvernement ottoman sur le service des postes, le Gouvernement commun d'Autriche-Hongrie s'engage à supprimer, dès la ratification du présent acte, les offices postaux Impériaux et Royaux fonctionnant actuellement en Turquie dans les localités où il n'existe pas d'autres bureaux de poste étrangers. Il s'engage, en outre, à supprimer également les autres offices postaux Impériaux et Royaux dans l'Empire ottoman au fur et à mesure que les Puissances ayant des bureaux de poste en Turquie auront supprimé les leurs.

ART. VIII. — La Sublime Porte se proposant d'ouvrir en Conférence européenne ou autrement avec les Grandes Puissances intéressées des négociations en vue de faire cesser le régime capitulaire en le remplaçant par le régime du droit international, l'Autriche-Hongrie, en reconnaissant le bien fondé de ces intentions de la Sublime Porte, déclare dès maintenant vouloir lui prêter à cet effet son plein et sincère appui.

ART. IX. — Le présent protocole sera ratifié et entrera en vigueur immédiatement après l'échange des ratifications. Les ratifications en seront échangées à Constantinople aussitôt que faire se pourra et au plus tard dans deux mois.

Fait en double expédition à Constantinople, le 26 février 1909.

(L. S.) Pallavicini m. p.

(L. S.) H. Hilmy m. p.

(L. S.) Gabriel Naradounghian m. p.

BIBLIOGRAPHIE

- D'Avril (baron). — *Négociations relatives au traité de Berlin et aux arrangements qui ont suivi*, 1875-1876, Paris, 1886.
- Baernreither. — *Bosnische Eindrücke*, Wien, 1908.
- Bluntschli. — *Le droit international codifié*, Paris, 1881.
- Bonfils et Fauchille. — *Manuel de droit international public*, 5^e édit., Paris, 1905.
- Brunswik. — *Le traité de Berlin annoté et commenté*, Paris, 1878.
- Calvo. — *Le droit international théorique et pratique*, Paris, 1887-1896.
- Debidour. — *Histoire diplomatique de l'Europe*, Paris, 1891.
- Despagnet. — *Cours de Droit International*, 4^e édit., Paris, 1911.
- Driault. — *La Question d'Orient*, Paris, 1898.
- Fournier. — *Wie Wir zu Bosnien Kamen*, Wien, 1910.
- Hanotaux. — *Histoire de la France contemporaine*, t. IV, Paris, 1908.
- Holtzendorff. — *Handbuch des Völkerrechts*, Berlin, 1885.
- Jellinek. — *Die restliche Natur der Saatenverträge*, Wien, 1880.
- Jellinek. — *Die Lehre von den Staatenverbindungen*, Wien, 1882.
- Laband. — *Le droit public de l'Empire allemand*, Paris, 1900-1904.
- Martens. — *Traité de droit international*, Paris, 1883-1887.

- R. Millet. — *Une année de politique extérieure*, Paris, 1909.
 Müller. — *Politische Geschichte der Gegenwart*, Wien, 1878.
 Neumann. — *Grundriss des heutigen europäischen Völkerrechts*,
 Wien, 1885.
 Rivier. — *Lehrbuch des Völkerrechts*, Stuttgart, 1889.
 Schimeck. — *Politische Geschichte des Königreichs Bosniens und
 Rama*, Wien, 1877.
 Seloosse. — *Traité de l'annexion au territoire français et de son
 démembrement*, Paris, 1880.
 Sisic. — *Nach der Annexion*, Zagreb, 1909.
 Ulbrich. — *Das Staatsrecht der österreichisch-ungarischen Mo-
 narchie*, Fribourg, 1892.
 Weiss. — *De la Nationalité*, 3^e éd., Paris, 1899.

PÉRIODIQUES :

- Fremdenblatt*, Wien, 1908, article de M. Lammasch.
Neue Freie Presse, Wien, 1908, article de M. Kohler.
Pester Lloyd, Budapest, 1908, article de M. Akos de Timon.
Questions diplomatiques et coloniales, Paris, 1908-1909, articles de
 MM. Dorobnatz, René Henry, Charles Printa.
Revue des Deux-Mondes, Paris, 1904, 1908, 1909, articles de
 MM. le comte de Moüy, Hanotaux, René Pinon.
Revue de droit international et de législation comparée, Bruxelles,
 1878, 1879, 1901, 1909, articles de MM. Bluntschli, Péritch, Mi-
 lenko Vesnitsch.
Revue générale de droit international public, Paris, 1910, article
 de M. Blociszewski.
Revue politique et parlementaire, Paris, 1909, article de M. Aulnau.
The Times, Londres, 1908, article de MM. Holland, Lammasch.

THÈSES :

- Cabouat. — *Des annexions de territoire et de leurs principales con-
 séquences*, Paris, 1881.

- Knell. — *La Bosnie et l'Herzégovine*, Caen, 1900.
- Monicault. — *La Question d'Orient*, Paris, 1898.
- Schneller. — *Die staatrechtliche Stellung v. Bosnien u. d. Herzegowina*, Leipzig, 1892.
- Spalaïkovitch. — *La Bosnie et l'Herzégovine*, Paris, 1897.
- Tchomakoff. — *De la souveraineté en général. Etude spéciale de la condition juridique de la Bosnie et l'Herzégovine, et de l'île de Chypre*, Paris, 1901.

DOCUMENTS :

Archives diplomatiques.

Livre jaune.

Livre rouge.

Mémorial diplomatique.

Recueil de traités, par Sannwer Hopf.

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	1
Chapitre I. — La Bosnie-Herzégovine au Congrès de Berlin .	5
Chapitre II. — La situation juridique de la Bosnie et de l'Herzégovine de 1878 à 1908	28
Chapitre III. — De l'occupation — Administration vers l'an- nexion	54
Chapitre IV. — L'Annexion. Proclamations. Négociations. Règlements	66
Chapitre V. — L'Annexion et le droit international public .	94
Chapitre VI. — L'Annexion et ses conséquences juridiques, notamment en ce qui concerne la question de la nationalité.	128
Chapitre VII. — L'Annexion et le nouveau statut juridique de la Bosnie et de l'Herzégovine	155
CONCLUSION.	173
Appendice I. — Traité de Berlin du 13 juillet 1877. . . .	177
Appendice II. — Clause secrète du 13 juillet 1878	178
Appendice III. — Protocole du 26 février 1909	179
BIBLIOGRAPHIE	183

ERRATUM

Page 21, ligne 6, au lieu de Francfort lire Hambourg

